



**JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 5**

GOYA, 14.

MADRID

Número de Identificación: 28079 29 3 2020 0000758

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO 21/2020**

Sobre: Acceso a la información pública.

Recurrente: MINISTERIO DE JUSTICIA

representado y asistido por la Abogacía del Estado  
Recurrido: Resolución 76/2020, de 1-6-20, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente n° R/0076; 100-003411 estimando la reclamación presentada por [REDACTED], contra la resolución de 29 de enero de 2020 del MINISTERIO DE JUSTICIA

**S E N T E N C I A N° 48/2021**

En Madrid a catorce de abril de 2021

Emilia Peraile Martínez, Magistrada del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo n° 5, ha visto los presentes autos de Procedimiento Ordinario n° 21/2020, instados por el MINISTERIO DE JUSTICIA, representado y asistido por la Abogacía del Estado, contra el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado por el Procurador, [REDACTED], y asistido de la

[REDACTED]



Letrada, [REDACTED]; sobre acceso a la información pública.

Ha comparecido como parte interesada, [REDACTED], en su propio nombre y derecho.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por la parte actora, MINISTERIO DE JUSTICIA, con fecha 11-01-16, se interpuso recurso contencioso administrativo frente a la resolución 76/2020, de 1-6-20, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0076; 100-003411 estimando la reclamación presentada por [REDACTED], contra la resolución de 29 de enero de 2020 del MINISTERIO DE JUSTICIA; e instando a dicho Ministerio, 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)
- Instando a dicho Ministerio a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada.

Recurso que presentado en el Servicio Común de Registro y Reparto de estos Juzgados Centrales de lo



Contencioso advo; se turnó y remitió a este órgano judicial.

**SEGUNDO.-** Tras los oportunos trámites que son de ver en las actuaciones, por decreto de 16-06-20, se admite a trámite el recurso, se tiene por personado y parte al Abogado del Estado en nombre y representación del Ministerio de Justicia; se dispone la tramitación del recurso por las normas del procedimiento ordinario y se acuerda requerir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para que ordene la remisión a este órgano judicial de aquel/aquellos expediente/s administrativos a que se refiere el acto impugnado, en el plazo improrrogable de veinte días, o bien copia autenticada del mismo, interesándole, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49 de la LJCA, que la resolución administrativa que se dicte a tal fin se notifique, en los cinco días siguientes a su adopción, a cuantos aparezcan como interesados en dicho expediente, emplazándoles para que puedan personarse como demandados ante este órgano judicial en el plazo de nueve días; todo ello con los apercibimientos del art. 48 LJCA.

Por diligencia de ordenación de 26-6-20 se tiene por personado al Procurador [REDACTED] en nombre del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, con la asistencia técnica de la Letrada [REDACTED]

Y por otra de 29-6-2020, se tiene por personado, en su propio nombre, al Letrado [REDACTED], en calidad de codemandado.

Por diligencia de ordenación de 7-09-20, se tiene por personado y parte al Procurador [REDACTED]



██████████ en nombre del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, en sustitución del Procurador ██████████ con él se entenderán las sucesivas diligencias en el modo y forma prevenidas en la ley. Asistencia técnica de la Letrado ██████████.

Y recibido el expediente administrativo se acuerda entregar dicho expediente a la representación procesal de MINISTERIO DE JUSTICIA para que en el plazo de veinte días formule la demanda y, en su caso, presente los documentos en que directamente funde su derecho, lo que hizo por escrito de 21-10-20.

Dado traslado de la misma a la Adm. recurrida por diligencia de ordenación de 22-10-20, aquella presentó escrito de contestación de fecha 26-11-20, solicitando se dictara una sentencia por la que desestime el recurso con imposición de costas.

Dado traslado por diligencia de ordenación de 30-11-20 a la parte comparecida como codemandada, ██████████ ██████████, para que en el plazo de veinte días conteste la demanda; presentando escrito de contestación de fecha 30-11-20.

**TERCERO.-** Por decreto de 15-12-20 se fijó la cuantía de este recurso en indeterminada; y por auto de 16-12-20 se acuerda recibir el procedimiento a prueba, resolviendo en el mismo sobre las propuestas por ambas partes en los términos obrantes en dicha resolución; declarando concluso el periodo de prueba, y disponiéndose la continuación del proceso.



**CUARTO.-** Por diligencias de ordenación de 18-1-2021 y de 12-2-2021 se concede a las partes un plazo de 10 días para presentar conclusiones; y por providencia de 2-3-2021 se declaran los autos conclusos para sentencia; quedando a tal efecto los autos a disposición de quien resuelve por diligencia de ordenación de 25-03-21.

**QUINTO.-** En la tramitación de este procedimiento se han cumplido las prescripciones legales.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El MINISTERIO DE JUSTICIA, interpuso recurso contencioso administrativo frente a la resolución 76/2020, de 1-6-20, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0076; 100-003411 estimando la reclamación presentada por [REDACTED], contra la resolución de 29 de enero de 2020 del MINISTERIO DE JUSTICIA; e instando a dicho Ministerio, 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).

-Instando a dicho Ministerio a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada.



Alega dicho recurrente que, el 29 de enero de 2020, inadmitió el acceso a la información solicitada, por concurrir la causa prevista en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, frente a la que, el 30-1-2020, el solicitante presentó reclamación ante el CTBG, dictándose por éste Resolución 76/2020, de 1 de junio, aquí impugnada.

Refiere que, lo que en vía administrativa se interesó ante el CTBG es una Instrucción, no una disposición general; y tal distinción no es baladí, puesto que las disposiciones generales (o reglamentos) son disposiciones normativas de alcance general y están sujetas a publicidad, en la mayoría de los supuestos. Tienen una naturaleza absolutamente distinta a las Instrucciones, y no obstante el tenor literal de la parte dispositiva de la Resolución, la información cuyo acceso se discute en el presente procedimiento es una Instrucción.

Lo que existe en cumplimiento del art. 42 del Real Decreto 997/2003, son Instrucciones, dispuestas con carácter general por la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado, que en ningún caso son disposiciones generales.

Parece evidente, añade, que no estamos ante la entrega de un instrumento de naturaleza normativa.

El CTBG, en ciertas partes de la fundamentación jurídica de la resolución impugnada, atribuye a las Instrucciones de la Abogacía General del Estado, desarrolladas en virtud del artículo 42 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se



aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (RD 997/2003), una naturaleza distinta a la que tienen.

Las Instrucciones, son comunicaciones internas relativas a trámites procesales, en las que se contienen reglas procedimentales de carácter organizativo y funcional aplicables en el ámbito interno de la Abogacía del Estado.

A pesar de lo razonado por el Ministerio en vía administrativa, la Resolución, de forma sorprendente, considera (folio 5) que estamos ante 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.

De la lectura de los párrafos reseñados de la Resolución impugnada se deduce que el CTBG entiende que la voluntad del órgano administrativo emana de la Abogacía del Estado, cuestión ésta que no es cierta y que, desde luego no se contiene ni desarrolla en la Instrucción dictada en desarrollo del art. 42 del RD 997/2003.

Es clave en el planteamiento de la cuestión controvertida en este procedimiento entender que la Instrucción dictada en virtud del art. 42 del RD 997/2003 no recoge los criterios para valorar la interposición de un recurso contra una resolución judicial del Estado, ni los supuestos en que una resolución judicial que afecta al Estado va a ser objeto de recurso o no.



Es imposible, argumenta, establecer a priori cuándo procede o no, con carácter general, interponer recursos contra resoluciones judiciales que afecten al Estado. Esta decisión requiere siempre de un ejercicio intelectual e individualizado, caso por caso, que es imposible establecer de forma abstracta y sin conocer los términos concretos de la resolución judicial de que se trate. En otras palabras, el contenido que la Resolución del CTBG da a la Instrucción en cuestión condena al Ministerio a la entrega de una información que no existe.

En desarrollo del art. 42 del RD 997/2003, se ha dictado una Instrucción que contiene reglas procedimentales relativas a trámites procesales, naturaleza ésta absolutamente distinta a la que la Resolución del CTBG ha otorgado a la misma.

No existe una Instrucción de la Abogacía General del Estado en los términos interpretados por el CTBG en su Resolución en los folios 5 y 9.

La Abogacía de Estado ejerce la representación y defensa en juicio del órgano, organismo o entidad de que se trata que, es quien, utilizando los propios términos de la Resolución, decide si una resolución judicial que afecta al Estado va a ser objeto de recurso o no.

Como fundamentos de carácter jurídico material alude a la inexistencia de la información pública solicitada en los términos interpretados por la Resolución.

En todo caso, concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013 respecto de la Instrucción dictada en desarrollo del art. 42 del RD 997/2003.





El CTBG ha atribuido a la Instrucción un contenido que no es tal.

El particular que interesó el acceso a la información ni en su solicitud ante el Ministerio, ni en la reclamación ante el CTBG, afirmó que tales Instrucciones tuvieran un contenido determinado.

Tampoco el Ministerio de Justicia dio a entender de modo alguno que existiera alguna Instrucción que, en desarrollo del citado art. 42 del RD 997/2003, contuviera criterios generales para valorar la voluntad del órgano administrativo e interponer, o no, un recurso contra una resolución judicial desfavorable.

Así, la información solicitada, en los términos interpretados por el CTBG, no existe.

Expone que, debido al carácter novedoso- introducido por la Resolución-, este argumento no fue analizado en ningún momento, no existiendo desviación de poder sino ante un argumento reactivo a una cuestión introducida en el debate ex novo por la resolución impugnada.

No existe documento alguno -Instrucción- con el contenido en el que se apoya el CTBG para estimar la reclamación impugnada.

La información pública solicitada no puede entregarse, por no existir una coincidencia material entre lo que el CTBG cree que se contiene en la Instrucción- y que sirve de base a su Resolución estimatoria- y lo que la citada Instrucción efectivamente contiene.



Concorre la causa de inadmisión prevista en el 18.1.b) de la Ley 19/2013.

Lo que el art. 42 del RD 997/2003 señala es que la interposición de los recursos contra resoluciones judiciales se regirá por lo que disponga la Abogacía General del Estado. Y lo que se ha dispuesto, en cumplimiento de ese art. 42, es precisamente la Instrucción a cuya entrega insta la Resolución objeto de este procedimiento.

Las Instrucciones de la Abogacía General del Estado tienen una naturaleza diversa y regulan aspectos distintos de la función desarrollada en el ejercicio de la asistencia jurídica al Estado.

La Instrucción dictada en virtud del art. 42 del RD 997/2003 es, en concreto, una comunicación interna dictada al efecto de coordinar la actuación contenciosa de las distintas unidades que integran la Abogacía del Estado.

Es evidente que la misma constituye una herramienta útil y necesaria en la función procesal del Abogado del Estado, pero no tiene la condición de información pública que el CTBG le otorga.

Su carácter auxiliar o de apoyo a la función realizada por los Abogados del Estado en las funciones procesales que desarrolla en la representación y defensa en juicio que ejerce del Estado y de las Instituciones públicas, es evidente.

Su carácter instrumental, sirve para coordinar la actuación procesal de las distintas unidades que integran la Abogacía del Estado.

No puede sostenerse que la citada Instrucción, con efectos puramente internos dentro del Cuerpo de Abogados del Estado, sea una información que haya de



considerarse de público acceso o conocimiento por constituir información relevante tanto para la rendición de cuentas como para el conocimiento de la toma de decisiones públicas, como señala el CTBG. Son documentos que se incardinan de forma clara en la enumeración no exhaustiva que se contiene en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013.

Afirma que, la aplicación de la jurisprudencia recogida por el CTBG en su resolución solo podría dar lugar a la procedencia de entrega de la Instrucción sobre la base de una errónea interpretación del contenido y alcance de la misma.

Si atendemos, sin embargo, al contenido real de la Instrucción, ajena al de documentos que sirven para determinar el contenido de la voluntad del órgano administrativo -tal y como se prueba mediante el documento público traído a este procedimiento- la conclusión no puede ser otra que la procedencia de inadmitir a trámite la solicitud de acceso.

Confunde el CTBG el control de los poderes públicos con el control de la parte procesal, cuando una Administración o Institución pública es parte en un procedimiento.

Sostiene que, la revelación de tales aspectos, que forman parte de las funciones que desarrollan en su día a día los Abogados del Estado en pleitos de muy distinta naturaleza y relevancia, conllevaría inexorablemente un perjuicio para la tutela judicial efectiva de la Administración y su derecho de defensa, puesto que sus representantes procesales se verían sometidos a un control, en cuanto a su organización interna, que no padecen, en ningún caso, los abogados particulares.

La información solicitada se refiere a las comunicaciones internas que regulan el engranaje procesal de los representantes procesales de la Administración que, en caso de ser desvelados, implicarían un quebranto evidente para el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de que la Administración es titular, lo que justifica, en su conjunto la aplicación de la causa de inadmisión expuesta.

Solicita la estimación íntegra del recurso por no existir una coincidencia material entre lo que el CTBG cree que se contiene en la Instrucción- y que sirve de base a su Resolución estimatoria- y lo que la citada Instrucción efectivamente contiene.

Subsidiariamente, procede la estimación del citado recurso por tener la Instrucción cuyo acceso se insta una naturaleza auxiliar a la luz de lo dispuesto en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, lo que conduce inexorablemente a que la resolución impugnada debió haber inadmitido la solicitud de acceso formulada por el interesado en vía administrativa.

La Adm. recurrida, Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, en su escrito de contestación indica que la información en manos de organismos sujetos al ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 19/2013 debe ser entendida con carácter general como información pública en virtud del artículo 13, y en este caso, la solicitud fue dirigida al Ministerio de Justicia organismo que está incluido en el ámbito de la Ley 19/2013.

Expone 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 contra resoluciones judiciales”, en virtud del artículo 42 del Real Decreto 997/2003.

Y esto fue considerado porque en los mismos términos se solicitó por el reclamante tanto en su solicitud ante el Ministerio de Justicia de fecha 23 de diciembre de 2019, y en reclamación ante el CTBG mediante su escrito de entrada de 30 de enero de 2020.

Ahora el Ministerio de Justicia decide aclarar que la información tanto a la que se refiere el artículo 42 del Real Decreto 997/2003 como a la que se refiere el solicitante y por consiguiente insta a facilitar el CTBG son Instrucciones.

El Ministerio de Justicia ya tuvo la oportunidad en vía administrativa de corregir el concepto de “disposiciones” por la de “Instrucciones” en la solicitud del [REDACTED], aclarando que lo que realmente se estaba solicitando por el reclamante eran Instrucciones.

Que la parte demandante haga alusión ahora en vía contencioso-administrativa sobre la necesidad de aclarar dichos términos para utilizar de forma justa los conceptos y el lenguaje técnico, considera el CTBG que se trata de una conducta de mala fe que tiene como objetivo entorpecer el acceso a la información que se solicita.

El fondo del asunto sigue siendo el mismo, pese a que haya habido una confusión de los conceptos, puesto que ya sean disposiciones generales que, según el Ministerio de Justicia, se trata de Instrucciones, el resultado es el mismo: el Ministerio de Justicia debe facilitar la información en virtud de lo expuesto en la Resolución impugnada del CTBG sin que sea



aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 invocada por el Ministerio.

Sobre la inexistencia de una Instrucción de la Abogacía General del Estado con el contenido señalado por la Resolución impugnada, sostiene que, tal motivo no puede prosperar.

Como estamos ante Instrucciones (independientemente de que sean instrucciones o disposiciones generales como se ha aclarado por el demandante), éstas se refieren al supuesto concreto de la interposición o preparación de recursos contra resoluciones judiciales, tratándose de 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 afecte al Estado. Esta conclusión se extrae del tenor literal del artículo 42 del Real Decreto 997/2003.

El Ministerio de Justicia reconoce expresamente la existencia de estas Instrucciones en su resolución y en su escrito de demanda; y con independencia de que las califique de reglas procedimentales o de reglas de carácter organizativo y funcional, lo determinante es 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.

Las Instrucciones 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. 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.

Alude al Criterio Interpretativo 6/2015 de 12 de noviembre, que interpreta el artículo 18.1.b) - información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo.

A que 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.

La información solicitada sí es de interés público, y 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, permitiría conocer el proceso de toma de decisiones públicas y la rendición de cuentas por la misma; cuestiones que, responden a la finalidad última de la Ley 19/2013.



El comparecido como interesado, [REDACTED], alude al error de la Abogacía del Estado al determinar el objeto de la información solicitada. Refiere que la literalidad del art. 42 del RD 997/2003 es clara.

Si un texto dispone algo con carácter general, ese texto es una disposición general.

Si el artículo 42 prevé que se dispongan con carácter general los criterios relativos a interposición o preparación de recursos, el resultado de tal mandato reglamentario es una disposición de carácter general.

No existe en definitiva dicotomía alguna entre "disposición de carácter general" e "instrucción". Se trata sencillamente de una instrucción que dispone con carácter general cuáles deben ser los criterios de recurribilidad de resoluciones judiciales por parte de la abogacía del estado.

Alude al art. 7 a) de la LTBG y refiere que la Instrucción que ahora nos ocupa es evidente que sí supone una interpretación del derecho (desarrolla una norma jurídica cual es el artículo 42 RD 997/2003) y además tiene efectos jurídicos (ya que trasciende a los procesos judiciales en que interviene la Abogacía del Estado); y debería igualmente haberla publicado previamente como parte integrante de su obligación de publicidad activa derivada del artículo 7.a) de la Ley de Transparencia.

Sobre la inexistencia de la información solicitada invocada de contrario, expone que, no habría el Ministerio denegado su entrega por otros motivos diferentes, como así hizo en dos ocasiones. Si en tales dos ocasiones (primero ante el ciudadano y luego ante el CTBG) denegó la entrega de la información alegando que la misma tiene carácter



auxiliar, es porque tal información sí existe; careciendo de cualquier valor jurídico, el "autocertificado" que a su medida se ha confeccionado el Ministerio.

La información existe, y está plasmada en una Instrucción, y parte de su contenido es precisamente el referido a reglas relativas a la interposición de recursos judiciales.

En la propia demanda se reitera el reconocimiento de la información cuando se menciona que "en desarrollo del art. 42 del RD 997/2003, se ha dictado una Instrucción que contiene reglas procedimentales relativas a trámites procesales".

Refiere que no es cierto que se trate de información auxiliar del art. 18.1.b) de la Ley de Transparencia. Una Instrucción dictada en ejecución de un Real Decreto, en este caso el R.D. 997/2003, no puede en ningún caso ser considerada como información auxiliar o interna.

No cabe, añade, la comparación que pretende efectuar el Ministerio entre la Abogacía del Estado y un abogado privado.

Para poder acreditar un perjuicio procesal que autorice la denegación de entrega de documentos es preciso, según el TJUE, que concurran simultáneamente dos requisitos: 1) que se trate de escritos procesales, y que 2) el proceso en cuestión esté pendiente.

En el caso que nos ocupa, la información solicitada y prevista en el artículo 42 ni se refiere a escritos procesales, ni se refiere a procesos judiciales pendientes.

**SEGUNDO.-** No obstante lo incompleto del expediente advo al no constar en el mismo todas las actuaciones que han dado lugar a la resolución aquí impugnada; de cuanto obra en aquel cabe concluir que, con fecha 23-12-2019, tuvo entrada en el Portal de Transparencia del Gobierno, solicitud de acceso a la siguiente información pública a la luz del artículo 42 del Real Decreto 997/2003:

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

El 29-1-2020, de conformidad con lo prevenido en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, se inadmite la solicitud argumentando que, 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.

Se expone que, 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.

Presentada reclamación el 30-1-2020, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se efectúan las oportunas alegaciones indicando que la información solicitada reviste carácter auxiliar o de apoyo aquella contenida en comunicaciones e informes



internos o entre órganos o entidades administrativas; y que 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.

La resolución aquí cuestionada expone "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 contra resoluciones judiciales, en virtud de lo que establece el artículo 42 del Real Decreto 997/2003.....A este respecto, se considera necesario recordar que el mencionado artículo 42 "Recursos contra resoluciones judiciales" del Real Decreto 997/20033, 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. 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.....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.....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.....

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, responden a la finalidad última de la LTAIBG.

El CTBU acuerda 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 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).

**TERCERO.-** La solicitud que ha dado lugar a este proceso interesaba, a la luz del artículo 42 del Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado:

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

Dicho precepto, sobre "Recursos contra resoluciones judiciales" reza "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 (instrucciones expresas), el Abogado del Estado anunciará, preparará o interpondrá los recursos procedentes contra las resoluciones judiciales desfavorables"; y se encuentra incardinado en el Título III, capítulo II.

La Exposición de Motivos de dicho RD, entre otros extremos expresa "El título III, en el que se

establece el «Régimen de la función contenciosa», queda estructurado en cuatro capítulos.

El capítulo II, rubricado «Normas especiales sobre actuación procesal de los Abogados del Estado», recoge las diversas especialidades procesales aplicables a la Administración, establece la necesidad de contar con la decisión previa de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado para el ejercicio de acciones o la disposición de la acción procesal, así como disciplina las consultas en pleitos civiles, la actuación en materia de tasación de costas y ejecución de sentencias, y regula las especialidades derivadas del seguimiento de procesos ante tribunales extranjeros”.

El artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, relativo a “Instrucciones y órdenes de servicio”, establece “1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio.

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir”.



Por su parte, el art. 103.1 de la CE expresa "1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho".

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el apartado II de su Preámbulo afirma "La Ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos ámbitos. En materia de información institucional, organizativa y de planificación exige a los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento. En materia de información de relevancia jurídica y que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. Igualmente, en el ámbito de la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos. Por último, se establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia sea objeto de una solicitud de acceso, de modo que las obligaciones de transparencia se cohonesten con los intereses de la ciudadanía.



El capítulo II, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de obligaciones para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I, que habrán de difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los administrados. En este punto se incluyen datos sobre información institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística”.

El artículo 7, relativo a “Información de relevancia jurídica”, invocado por el comparecido en esas actuaciones establece “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos”.

**CUARTO.-** Considera la Adm. recurrente que, lo solicitado es una Instrucción, una comunicación interna dictada al efecto de coordinar la actuación contenciosa de las distintas unidades que integran la Abogacía del Estado; no teniendo la misma la condición de información pública que el CTBG le otorga.

Se ha de ver, por tanto, si lo interesado, se incluye en la información recogida en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno y en consecuencia, ha de proporcionarse al solicitante; o por el contrario, si como afirma la parte actora, estamos ante una Instrucción excluida de dicha Ley.



Al respecto, cabe traer a colación la sentencia de la Audiencia Nacional (Contencioso), sec. 5ª, de 24-04-2019, rec. 251/2017 que dice "Además, debe hacerse referencia a la jurisprudencia en torno al artículo 21 de la Ley 30/1992, actual artículo 6 de la Ley 40/2015, referido a las instrucciones y órdenes de servicio. Casuísticamente depura su naturaleza jurídica como disposiciones generales o como disposiciones organizativas. Las instrucciones, circulares u órdenes de servicio a que se refieren dichos preceptos son disposiciones que se dictan en el ámbito interno de la organización administrativa y mediante las que los órganos superiores, en desarrollo del principio de jerarquía orgánica, dirigen la actividad de los inferiores y del personal al servicio de la Administración, pero no son disposiciones de carácter general porque no tienen contenido normativo; solo proyectan sus efectos en el ámbito propio de la organización administrativa y lo que hacen es exteriorizar el principio de jerarquía que rige en esa organización; su contenido es fijar criterios y directrices para la actuación de los órganos subordinados.

Ahora bien, independientemente de su denominación, en cuanto no se dirijan únicamente a dicha función organizativa, sino que desarrollen o complementen una ley o una norma reglamentaria, innoven el ordenamiento jurídico regulando una determinada materia, se tratará de verdaderas disposiciones generales. En esta línea, la STS de 7 de junio de 2006 (recurso 3837/ 2000), precisa que "el carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende solo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión."



Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se está dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC.

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos. Y, paralelamente, la correspondiente decisión tendrá una eficacia puramente interna y carecerá de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrán combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten".

La STS 41844/2018, de 19 de diciembre, RC31/2018, afirma "Diferente de esas normas (reglamentos) son las meras instrucciones, órdenes en definitiva, que con fundamento en la potestad de autoorganización que es inherente a toda Administración Pública, pueden hacer los órganos superiores sobre los inferiores en cuanto al funcionamiento interno de cada Administración; en esa función de "dirigir la actividad" interna de la Administración dando órdenes e instrucción sobre los órganos jerárquicamente



subordinados y que, en cuanto tal, ni innovan el ordenamiento jurídico, sino que lo ejecutan, no trascienden a los ciudadanos, porque se reserva para el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración, haciendo abstracción de la sujeción general de la ciudadanía a la potestad reglamentaria, aunque ciertamente esas órdenes internas tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos dentro del ámbito establecido por la norma legal o reglamentaria que regule una determinada actividad prestacional o relación con ellos". Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio".

La razón de las instrucciones y órdenes de servicio que, los órganos administrativos pueden dirigir a sus órganos jerárquicamente dependientes se halla en los principios de eficacia, jerarquía y coordinación, según el transcrito art. 103.1 de la Constitución deben regir la actividad de la Administraciones públicas para servir con objetividad los intereses generales.

Según la doctrina legal referida, estaremos ante una disposición reglamentaria cuando no se limite a establecer pautas o criterios internos de actuación de órganos superiores sobre los inferiores, sino que recoja verdaderos efectos ad extra, regulando extremos vinculantes para destinatarios ajenos a la actuación administrativa, a cuyo efecto resulta esencial estar al contenido real de la disposición y no a su nomen iuris.

El Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, sobre cuya base se solicita la información en liza, se articula, según el mismo recoge, en torno a tres principios básicos:

-En primer lugar, se reafirma **el principio de unidad de doctrina** como eje conceptual de la Abogacía del Estado, que le permite actuar como una organización eficaz y cohesionada

-En segundo lugar, se prevé **una reorganización interna** de las Abogacías del Estado que les permita cubrir satisfactoriamente el volumen de trabajo que les afecta, con una estructura adecuada, capaz de afrontar selectivamente las tareas a realizar.

-Finalmente, se considera al Servicio Jurídico del Estado **asesoría jurídica integral del sector público estatal**.

A tenor de lo expuesto, y volviendo al art. 42 del RD 997/2003, se considera que el mismo alude a las pautas, directrices, instrucciones a seguir en materia de interposición de recursos que pueden darse con carácter general o para supuestos específicos.

Alude, no a una norma en sentido estricto, sino a una Instrucción de servicio, con efectos organizativos meramente internos y de actuación en materia de recurso frente a resoluciones judiciales.

Así, vgr. cabría autorizar la no interposición de recursos cuando se considere que razonablemente no pueden prosperar, o ante la posibilidad de condena en costas.

Estamos ante Instrucciones aun cuando se utilice la expresión disposiciones o normas, ya que no trascienden a los ciudadanos, porque se reservan para

el ámbito interno, doméstico, de la propia Administración. Se dictan con efectos y alcance meramente internos, no incluidas en el art. 13 de la Ley 19/2013.

No alude a las funciones que se desarrollan, ni a la normativa que les sea de aplicación, ni a su estructura organizativa; ni a la interpretación del Derecho con efectos jurídicos para el administrado, al estar dirigidas al ámbito interno.

Tampoco se trata de información económica, sino de estrategia, unidad de criterio, autoorganización del servicio.

No estamos ante información auxiliar; sino ante circulares, se reitera, alusivas a criterios de actuación, al margen de la Ley 19/2013, reguladora de la transparencia en la actividad pública o del ejercicio de potestades advas.

A la luz de lo referido, teniendo presente la propia naturaleza de la información solicitada, considerando que alude a cuestiones internas, cabe concluir con la estimación del presente recurso, sin necesidad de entrar a analizar el motivo de impugnación invocado con carácter subsidiario.

**QUINTO.-** En cuanto a las costas procesales, conforme al art. 139 de la L.J.C.A. de 13-7-98, no se hace expresa condena al considerar que estamos ante las dudas de derecho indicadas en dicho precepto. Estamos ante una cuestión compleja, de carácter interpretativo y novedoso, donde pocos pronunciamientos judiciales se han producido en relación a la causa de rechazo de información solicitada aquí analizada.

## FALLO

Que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el MINISTERIO DE JUSTICIA, frente a la resolución 76/2020, de 1-6-20, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, dictada en el expediente nº R/0076; 100-003411 estimando la reclamación presentada por [REDACTED], contra la resolución de 29 de enero de 2020 del MINISTERIO DE JUSTICIA; e instando a dicho Ministerio, 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).
- Instando a dicho Ministerio a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada.

Declaro que dicha resolución no es ajustada a Derecho, y en consecuencia procede anularla, y dejar sin efecto lo acordado en la misma.

No se hace expresa condena en costas.

Llévese testimonio de la presente resolución a los autos de su razón.



Notifíquese la presente resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de apelación en el plazo de 15 días; el cual se admitirá una vez cumplido lo previsto en la DA 15ª de la LO 1/09.

Así por esta mi sentencia, definitivamente juzgado, lo pronuncio mando y firmo.

LA MAGISTRADA

PUBLICACION. - Leída y publicada en el día de la fecha ha sido la anterior sentencia por la Magistrada que la dictó, en audiencia pública. Doy fe.

SÓLO DEBERÁ CONSIGNAR EL DEPÓSITO EN EL CASO DE QUE INTERPONGA CUALQUIER RECURSO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE SE NOTIFIQUE, NO SIENDO NECESARIO EN LOS DEMÁS SUPUESTOS.

Por medio de la presente se indica a las partes, en virtud de la Disposición Adicional Decimoquinta. 1 Y 3 de la L.O.P.J., que todo el que pretenda interponer recurso contra sentencias o autos que pongan fin al proceso o impidan su continuación consignará como depósito de 50 euros.

Al interponer el recurso, el recurrente tiene que acreditar haber constituido el depósito, mediante la presentación de copia del resguardo u orden de ingreso.

La forma de efectuarlo será: en efectivo en la CUENTA DE DEPOSITOS Y CONSIGNACIONES de este Juzgado abierta en la entidad Banco Santander. En la orden de ingreso deben constar los siguientes datos son:

-NÚMERO DE CUENTA: [REDACTED]

-CLAVE: Para Procedimiento Ordinario, P.O. [REDACTED]  
Para Procedimiento Abreviado, P.A. [REDACTED]  
Para Derechos Fundamentales, D.F. [REDACTED]

-NÚMERO DE PROCEDIMIENTO: con 4 dígitos (----)





-AÑO DE PROCEDIMIENTO: con 2 dígitos (--)

-CONCEPTO DEL PAGO: RECURSO DE APELACIÓN, clave 22

NO SE ADMITIRÁ A TRÁMITE ningún recurso cuyo depósito no esté constituido, excepto en los supuestos de reconocimiento expreso de exención por tener reconocido el derecho de Asistencia Jurídica Gratuita. En caso de recurrirse más de una resolución los ingresos deberán efectuarse individualizadamente.

LA LETRADO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

16-04-2021  
34/35