



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N.11

C/ GOYA 14, CUARTA PLANTA

28001 MADRID

TEL: 914007163

Equipo/usuario: MPL

Modelo: N11600 SENTENCIA DESESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2016 0000206

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000005 /2016

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: ██████████,

ABOGADO: ,

PROCURADOR: ██████████,

DEMANDADO: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO,

CODEMANDADO: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, TRIBUNAL ECONOMICO ADMINISTRATIVO CENTRAL

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA N° 123/ 2018

En Madrid, a 8 de Octubre de 2018.

El Ilmo. Sr. D. José Damián Iranzo Cerezo, Magistrado del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Número 11, ha pronunciado la siguiente Sentencia en el recurso registrado con el Numero 5/2016 y seguido por el Procedimiento Ordinario en el que se impugna las siguientes actuaciones:

-Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 16/12/15 por la que se desestima la reclamación presentada por ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ en fecha 14/10/15 contra la desestimación presunta del Tribunal Económico-Administrativo Central de la solicitud de "acceso a la totalidad de las resoluciones del TEAC, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir del 01/07/2004, excluyendo los datos de carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas" [R/0320/2015].

-Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 18/12/15 por la que se desestima la reclamación presentada por ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ ██████████ en fecha 14/10/15 contra la desestimación presunta del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid de la solicitud de "acceso a la totalidad de las resoluciones del TEAR MADRID, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir del 01/07/2004, excluyendo los datos de



carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas" [R/0321/2015].

-Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 26/4/16 por la que se desestima la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en fecha 25/2/16 contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 9/2/16 por la que se le tuvo por desistido al no concretar debidamente la información solicitada [R/0060/2016].

Son partes en dicho recurso:

-DEMANDANTE: [REDACTED], representado por la Procuradora [REDACTED] y dirigido por el Letrado [REDACTED].

-DEMANDADA: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, representado y asistido por la Abogada del Estado.

-CODEMANDADA: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, representado y dirigido por la Abogada del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Procuradora [REDACTED], en la representación antedicha, se interpuso en fecha 2/2/16 recurso contencioso-administrativo contra la primera de las actuaciones descritas en el encabezamiento. Dicho recurso quedó registrado con el Número 5/2016, siéndole posteriormente acumulados los autos seguidos ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Número 9 como Procedimiento Ordinario 6/2016 (respecto de la segunda actuación) y ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo Número 12 como Procedimiento Ordinario 36/2016 (relativo a la tercera de las actuaciones).

SEGUNDO.- En los tres escritos de demanda, presentados con fechas respectivas de 4/4/16, 5/4/16 y 18/7/17, se solicitó el dictado de Sentencia en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellas expresados y que se dan por reproducidos.

TERCERO.- Por su parte, la demandada, en el escrito de contestación presentado en fecha 4/10/17, y con base en los hechos y fundamentos de derecho en el mismo contenidos,



interesó el dictado de Sentencia por la que se desestimaran los pedimentos de la actora. Por la codemandada se formuló contestación en fecha 27/11/17 instando la desestimación de las pretensiones actuadas.

CUARTO.- Por Decreto de fecha 28/11/17 se fijó como indeterminada la cuantía del presente recurso.

QUINTO.- El procedimiento se recibió a prueba en virtud de Auto de fecha 1/12/17, practicándose ésta con el resultado que obra en autos.

SEXTO.- En los escritos de conclusiones (presentados, respectivamente, en fechas 7/5/18, 28/5/18 y 5/6/18) las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SÉPTIMO.- Por Providencia de fecha 4/9/18 se declaró el pleito concluso para el dictado de la presente resolución.

OCTAVO.- Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se interpone por la representación de [REDACTED] recurso contra las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fechas 16/12/15 [por la que se desestima la reclamación formulada frente a la desestimación presunta de la solicitud de "acceso a la totalidad de las resoluciones del TEAC, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir del 01/07/2004, excluyendo los datos de carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas"], de 18/12/15 [desestimatoria de la reclamación dirigida frente a la desestimación presunta de la solicitud de "acceso a la totalidad de las resoluciones del TEAR MADRID, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir del 01/07/2004, excluyendo los datos de carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas"] y de 26/4/16 [que desestima la reclamación dirigida contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central de fecha 9/2/16 por la que se le tuvo por desistido al no concretar debidamente la información solicitada].

En disconformidad con las actuaciones objeto de impugnación, la parte actora circunscribe el Suplico de las tres demandas a la pretensión anulatoria de los actos recurridos *"por ser contrarios a Derecho"*. Tras traer a colación los antecedentes que por pertinente tiene y aun sin articular motivos de impugnación propiamente dichos, invoca los artículos 7 a), 12 y 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), para concluir que las Resoluciones cuyo texto se solicita (una vez disociados los datos y anonimizada la información) *"entran dentro de lo establecido por la Ley de Transparencia"* y, por tanto, deberían todas ellas ser accesibles a través del *"Portal de la Transparencia"*. Razona al respecto que las Resoluciones dictadas por los órganos económico-administrativos en cuestión constituirían acuerdos conforme al apartado a) del artículo 7 LTAIPBG y, al tratarse de documentos elaborados por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 LTAIPBG), han de considerarse *"información pública"* conforme al artículo 12 LTAIPBG.

Con cita de diversas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, niega la existencia de un *"régimen específico"* de acceso a la información en el ámbito tributario y en el sentido previsto en la Disposición Adicional Primera LTAIPBG. A tal efecto, significa que la aplicación del artículo 87,2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), abocaría a que si bien podría tenerse acceso a Resoluciones concretas, esto no sería viable en relación con todas aquéllas respecto de las que *"se desconoce su número y fecha"* al no ser susceptibles de ser identificadas.

Al margen de rechazar el que una eventual falta de medios pudiera integrar alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIPBG, descarta el que pueda tenerse por acreditada la dificultad que implicaría la disociación de los datos y advierte que en relación con la última de las Resoluciones impugnadas, el actor realizó una serie de peticiones supletorias (hasta 36) reduciendo mensualmente su intervalo temporal, de forma tal que en cada una de ellas las Resoluciones a dar a conocer fueran menores en aras precisamente a evitar que se le pudiese oponer que *"lo solicitado era mucho o que paralizaría la actividad del órgano"*.

En lo demás, sostiene, esencialmente, la existencia de una base de datos de los órganos económico-administrativos *"de consumo interno"* que se mantendría *"oculta"* por motivos



desconocidos. En referencia a una serie de Resoluciones que relaciona, postula que de tal base de datos se sirven en su funcionamiento tales órganos y llega a insinuar *"un colosal incumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos y la Ley General Tributaria"* en la hipótesis de que *"el TEAC haya cedido sus fallos a los TEAR sin haberlos previamente dissociado"*. Reseña, en lo que se refiere al Tribunal Económico-Administrativo de Madrid, que sus Resoluciones no se publican en sitio alguno. Y destaca, a propósito de la prueba practicada (señaladamente, la respuesta ofrecida por el Tribunal Económico-Administrativo Central relativa a las bases de datos de las que se sirven sus miembros), el que todas ellas todas son *"opacas u ocultas"*.

Frente a lo anterior, la representación del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO formula oposición al recurso interpuesto. Extractando parcialmente las Resoluciones objeto de impugnación, recuerda el que el Tribunal Económico-Administrativo Central publica *"todas las resoluciones que constituyen doctrina del mismo"* o aquéllas que éste considera especialmente significativas, siendo así que serían éstas las que tendrían relevancia jurídica. De esta forma, y con una *"fácil búsqueda en internet"*, puede accederse *"tanto a una base de datos con doctrina y criterios del Tribunal Económico Administrativo Central, donde es posible la búsqueda de criterios y resoluciones por referencias normativas concretas así como por conceptos, como a una Base de Datos denominada DOCTRINA que abarca el período 1998-2003"*. Concluye por ello que las Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central que crean doctrina ya son públicas sin que deban publicarse otras Resoluciones que no cumplan este requisito.

Finalmente, en lo que respecta a las Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo de Madrid, recuerda que la única doctrina económico-administrativa es la que sienta el Tribunal Económico-Administrativo Central, no entrando por tanto en juego el artículo 7 a) LTAIPBG.

Por su parte, por la representación de la codemandada MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS también se formula oposición. Postula, de entrada, la falta de legitimación activa *ad causam* del recurrente ante su *"ausencia de interés legítimo"*. Razona para ello el que la LTAIPBG persigue *"facilitar a los particulares, al ciudadano medio, el conocimiento de resoluciones que contengan interpretación jurídica, es decir, que constituyan doctrina"*. Sin embargo, no constituiría su propósito el crear una especie de *"base de*



datos jurídica" para su uso por profesionales, para los cuales el mercado ofrece las correspondientes herramientas. Resalta así el que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 a) LTAIPBG existen bases de datos específicas de las que dispone el Tribunal Económico-Administrativo Central (Doctrina y Dyctea), puestas *"a disposición de los ciudadanos, que tienen como misión dar a conocer los criterios interpretativos, no la totalidad de las resoluciones"*.

En cuanto al fondo del asunto, sostiene que el régimen de acceso a la información con trascendencia tributaria viene dado por la LGT y no por la LTAIPBG. Recuerda que en las Resoluciones de los órganos económico-administrativos obran datos tributarios y que éstos se encuentran protegidos por el denominado *"secreto tributario"*, amparado por el artículo 95 LGT y que, junto con los artículos 85 al 91 LGT (en especial, los artículos 87,2 y 86,2 LGT), los artículos 62 al 69 del Real Decreto 1067/2005, de 27 julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (RGAPGIT) y los artículos 34,1 i), 99 y 239,8 LGT, constituyen un *"régimen normativo especial"*, de aplicación preferente a la LTAIPBG conforme a la Disposición Adicional Primera de ésta última. Añade que el examen ha de pasar por los artículos 95 y 239,8 LGT, de lo que se derivaría una respuesta negativa a las solicitudes efectuadas. Ello por cuanto sólo han de publicarse las resoluciones que el Ministerio de Hacienda considere de mayor trascendencia y repercusión (artículo 86,2 LGT) y, además, la publicación de las contestaciones a consultas y Resoluciones solicitadas no publicadas podría generar un efecto dañino para el secreto profesional. Precisa el que el demandante siempre podrá, ante *"cualquier duda que le suscite la interpretación de una norma tributaria"*, actuar el mecanismo previsto en el artículo 88 LGT, esto es, el *"formular la oportuna consulta"*.

Al margen de lo anterior, enfatiza el que el conceder el acceso solicitado implicaría *"una ardua tarea previa de disociación, ya no únicamente de los datos personales obrantes en cada una del ingente número de resoluciones a que se refiere la petición de acceso del recurrente, sino también, y por supuesto, de todos los datos afectados por el secreto tributario"*. Señala que el que se hayan facilitado *"en ocasiones"* determinadas Resoluciones solicitadas viene dado por el hecho de que se trata de peticiones de resoluciones concretas, suficientemente individualizadas, derivado de la aplicación de los artículos 86 y 87, 2 LGT, y no de la LTAIPBG.



Enfatiza que la base de datos interna de la que disponen los órganos económico-administrativos aparece integrada por expedientes y prevista para la tramitación automatizada de las resoluciones por sus Secretarías (*"Tramitación Automatizada de Resoluciones Económico Administrativas"* - TAREA), siendo así que el contenido de tales expedientes no está *"blanqueado"* (no ha sido dissociado). Advierte que tanto en la LTAIPBG como en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), solo se exige la dissociación en caso de cesión de la información a terceros, pero no en caso de uso interno, máxime teniendo en cuenta el deber de sigilo de los funcionarios, y de ahí que tal dissociación, dada su dificultad, no se lleva a cabo sino cuando es estrictamente indispensable.

Rechaza el que exista una *"base de datos de resoluciones interna o externa, con todas las dictadas por los Tribunales Económico Administrativos blanqueadas"*, máxime si se tiene en cuenta, junto a todo lo anterior, que TAREA contendría la totalidad de *reclamaciones* pero no la totalidad de las Resoluciones, constituyendo una base de datos interna de tramitación de expedientes pero no de resoluciones ni de criterios, y que está orientada a la tramitación de los expedientes, no a dar a conocer los criterios jurídicos, finalidad que sí es predicable de DYCTEAC.

Y finaliza enfatizando el que el artículo 7 a) LTAIPBG se refiere a *"resoluciones que tienen un contenido de interpretación normativa de carácter general (directrices, instrucciones, acuerdos, circulares) o bien que se trate de consultas (que suelen plantear cuestiones concretas, no generales)"*. Sin embargo, postula el que las Resoluciones de los órganos económico-administrativos no tienen el carácter de directrices, de contestaciones a consultas, de instrucciones o integran acuerdos o circulares. De esta forma, solo han de ser publicadas aquéllas que tienen efectos jurídicos o, lo que es lo mismo, las que *"constituyen doctrina"* y tienen un *"valor interpretativo"*, circunstancia ésta que sólo es predicable de algunas de las dictadas por el Tribunal Económico-Administrativo Central pero no de ninguna de las producidas por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid.

SEGUNDO.- Sintetizados en la forma que antecede tanto los hechos esenciales para la comprensión de la controversia como las respectivas posiciones de las partes, procede abordar en primer término la pretendida falta de legitimación activa *ad causam* del recurrente invocada por la codemandada aduciendo para ello su *"ausencia de interés legítimo"*. Razona al respecto



el que la LTAIPBG persigue *"facilitar a los particulares, al ciudadano medio, el conocimiento de resoluciones que contengan interpretación jurídica, es decir, que constituyan doctrina"*. Sin embargo, no constituiría su propósito el crear una especie de *"base de datos jurídica"* para su uso por profesionales, para los cuales el mercado ofrece las correspondientes herramientas. Y precisa el que para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 a) LTAIPBG existen bases de datos específicas de las que dispone el Tribunal Económico-Administrativo Central (Doctrina y Dyc tea), puestas *"a disposición de los ciudadanos, que tienen como misión dar a conocer los criterios interpretativos, no la totalidad de las resoluciones"*.

Los términos amplios y sin restricciones (más allá de los límites del artículo 14) con los que el Capítulo III del Título I de la LTAIPBG configura el derecho de acceso a la información pública no se compadecen con tal planteamiento y, por tanto, no cabe apreciar la alegada falta de legitimación activa. A este respecto, en consonancia con lo dispuesto tanto en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (artículo 42) como en el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos (Convenio 205), el artículo 12 LTAIPBG sienta el que *"todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley"*. Esto es, ninguna restricción a propósito de tal legitimación se establece, circunstancia ésta que concuerda, además, con el hecho de que el artículo 17,3 LTAIPBG indique que *"el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información"*, de forma tal que *"la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud"*.

TERCERO.- Se esgrime también por la codemandada como causa de oposición el que en materia de acceso a la información con trascendencia tributaria ha de estarse al régimen específico previsto en la LGT y no a las prescripciones de la LTAIPBG. Se justifica lo anterior en que en las Resoluciones de los órganos económico-administrativos obran datos tributarios y que éstos se encuentran protegidos por el denominado *"secreto tributario"*, amparado por el artículo 95 LGT y que, junto con los artículos 85 al 91 LGT (en especial, los artículos 87,2 y 86,2 LGT), 62 al 69 RGAPGIT y 34,1 i), 99 y 239,8 LGT, integrarían un *"régimen normativo especial"*, de aplicación preferente a la LTAIPBG conforme a la Disposición Adicional Primera de ésta última. A lo anterior añade que el examen habría de centrarse en los artículos 95 y 239,8 LGT, de lo que se derivaría una respuesta negativa a las solicitudes



efectuadas. Ello por cuanto sólo han de publicarse las Resoluciones que el Ministerio de Hacienda considere de mayor trascendencia y repercusión (artículo 86,2 LGT) y, además, la publicación de las contestaciones a consultas y Resoluciones solicitadas no publicadas podría generar un efecto dañino para el secreto profesional. Como corolario de todo ello, se advierte que el demandante siempre podrá, ante *"cualquier duda que le suscite la interpretación de una norma tributaria"*, actuar el mecanismo previsto en el artículo 88 LGT, esto es, el *"formular la oportuna consulta"*.

La relación que se articula entre la LTAIPBG y la LGT en materia de acceso a la información con trascendencia tributaria tributaria ha sido ya abordada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección 7ª) en Sentencia de 6 de febrero de 2017 (rec. 71/2016). Entonces, con ocasión de una solicitud de información dirigida a la Agencia Estatal de Administración Tributaria sobre personas jurídicas comunicadas mediante los modelos 720 y 750 (y, en particular, la denominación social de aquellas personas jurídicas y jurisdicción en la que se encontraban) concluyó que *"existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio"* [F.D. 8º].

De esta forma, conforme al apartado 2º de la Disposición Adicional Primera LTAIPBG, concurre una declaración restrictiva del derecho de información que se encuentra fuera de la regulación de la LTAIPBG si bien en una norma con rango legal vigente a la que se encomienda la regulación del régimen tributario y la obtención de datos de particulares, personas físicas y jurídicas, para poder llevar a cabo la función encomendada a los órganos tributarios. Su regulación no ha quedado derogada por la LTAIPBG y no resulta incompatible con ésta merced a la articulación que se desarrolla con base en la mentada Disposición Adicional Primera. Advertía precisamente la Sentencia citada que *"si el legislador, consideró que era necesario modificar el artículo 95 y acomodarlo a la Ley 19/2013, así lo hubiera hecho, y al no hacerlo, debe deducirse que su voluntad tácita era mantener su carácter reservado"* [F.D. 9º].

Las consideraciones anteriores permiten contextualizar la relación entre ambos regímenes. Sin embargo, no habilitan para desconocer las sustanciales diferencias entre la información en aquél procedimiento interesada (datos fiscales de determinadas personas jurídicas) y la que aquí se solicita (acceso a las



Resoluciones ya del Tribunal Económico-Administrativo Central, ya del Regional de Madrid). Aún más. Pese a que en tales Resoluciones pudieran contenerse datos de tal naturaleza, se instaba por el solicitante la exclusión de los datos de carácter personal de forma tal que se impidiese "la identificación de las personas afectadas".

En consecuencia, aun sin desconocer el carácter específico del régimen de transparencia en materia tributaria (y, por ende, la mera aplicación supletoria en este campo de la LTAIPBG), tanto el ámbito de la solicitud que se formula como los términos en que ésta se produce, no habilitan para oponer en este caso las peculiaridades del régimen especial a la misma.

CUARTO.- Entrando en el fondo del asunto, sustenta esencialmente el demandante su planteamiento en la aplicación de los artículos 7 a), 12 y 13 LTAIPBG, concluyendo que las Resoluciones cuyo texto se solicita (una vez disociados los datos y anonimizada la información) "entran dentro de lo establecido por la Ley de Transparencia" y, por tanto, deberían todas ellas ser accesibles a través del "Portal de la Transparencia". Precisa que las Resoluciones dictadas por los órganos económico-administrativos en cuestión constituirían acuerdos conforme al apartado a) del artículo 7 LTAIPBG y, al tratarse de documentos elaborados por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 LTAIPBG), han de considerarse "información pública" conforme al artículo 12 LTAIPBG.

Establece el artículo 12 LTAIPBG que "todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley". Integra dentro del concepto de información pública el artículo 13 "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". Es el artículo 14 el que establece en qué supuestos es susceptible de ser limitado tal derecho de acceso (apartado 1º) y cómo han de ser aplicados tales límites (apartado 2º). Por su parte, el artículo 16 prescribe que "en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca



de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida".

En el hasta ahora único pronunciamiento de la Sala Tercera, bajo la vigencia del nuevo modelo casacional, sobre la cuestión que nos ocupa [Sentencia (Sección 3ª) de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017)], se recuerda que "la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que, 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". Añade que "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 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1" [F.D. 4º].

Y precisa que "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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales" [F.D. 6º].

Nos encontramos, en definitiva, ante un reconocimiento legal efectuado de forma amplia, siendo así que las limitaciones que hubieran de operar lo habrán de hacer de forma restrictiva. Los límites que en este caso se aplican por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al desestimar las reclamaciones formuladas contra las desestimaciones del Tribunal Económico-Administrativo Central o del Regional de Madrid atienden a lo que sigue:

- De una parte, a entender justificada suficientemente la denegación dado el "volumen de información que se pide" y la necesidad de "proceder no sólo a la disociación de los datos que pudiera contener dicha información sino también a analizar si algunas de las resoluciones solicitadas contiene información cuyo acceso pudiera perjudicar alguno de los intereses previstos en el artículo 14 LTAIBG y el hecho de que los criterios y doctrina del TEAC sean públicos" (Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fechas 16/12/15 y 18/12/15).

- De otra, a considerar que, en atención a los fines a los que la transparencia se adscribe, "publicar multitud de resoluciones que tengan el mismo contenido jurídico frente a los mismos o similares hechos no añade un plus de información que sirva para controlar la acción pública". Así las cosas, reputa suficiente el que "se dé publicidad a una de esas resoluciones que sirva de muestra para saber cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones" (Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 26/4/16).

Sobre la base de cuanto antecede, ya se está en disposición de examinar si la ponderación efectuada por las actuaciones impugnadas resulta o no adecuada. Y anticipando el sentido desestimatorio del Fallo, cabe comenzar significando el que ancla su petición el recurrente en lo dispuesto en el artículo 7 a) LTAIPBG, de acuerdo con el cual "las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán", entre otra "información de relevancia jurídica", "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".

La tesis del demandante es que toda Resolución dictada por un órgano económico-administrativo (en el caso concreto, el Tribunal Económico-Administrativo Central y el Regional de Madrid) produce efectos jurídicos y contiene una interpretación del Derecho. Lógicamente, tal interpretación tiene lugar y tales efectos operan respecto de quien formula la reclamación económico-administrativa. Sin embargo, lo que desde luego no puede predicarse de las Resoluciones en cuestión en sí mismas consideradas es que estén llamadas a producir efectos jurídicos respecto de sujetos distintos a los que aparecen como legitimados para promover las reclamaciones económico-administrativas (artículo 232,1 LGT) o comparecen en sede económico-administrativa en tanto que titulares de derechos o



intereses legítimos que puedan resultar afectados por la Resolución que hubiera de dictarse (artículo 232,3 LGT).

Con abstracción del caso concreto, las Resoluciones concernidas pueden producir efectos jurídicos en la esfera de otros administrados sólo en la medida en que el criterio que en las mismas se siente les resulte aplicable o, llegado el momento, les fuera aplicado. Se trataría entonces de aquéllas Resoluciones que *"constituyen doctrina"* fruto de lo que el artículo 228,4 LGT da en llamar *"labor unificadora del Estado"* y que es desarrollada con carácter exclusivo por *"el Tribunal Económico-Administrativo Central y por la Sala Especial para la Unificación de Doctrina"* prevista en el artículo 228,3 LGT.

En consecuencia, ni todas aquéllas Resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central que no integran tal doctrina o establezcan criterios jurídicos relevantes susceptibles de ser extrapolados a otras reclamaciones económico-administrativas ni las Resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos Regionales sin distinción (en este caso, el de Madrid) están llamadas a ser objeto de publicación *"masiva o indiscriminada"* con base en la previsión contenida en el artículo 7 a) LTAIPBG. Cuando la LTAIPBG prevé el dispensar información de relevancia jurídica se está refiriendo a aquélla susceptible de *"afectar directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos"* (Preámbulo Apartado 2º), relacionándose a tal fin *"un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica"* (Preámbulo Apartado 2º). Ello no obstante, la pretensión de acceder con carácter general a las Resoluciones de los órganos económico-administrativos no sirve para incrementar la seguridad jurídica. Para ello resulta relevante el conocimiento de la doctrina que viene siendo aplicada o los eventuales cambios que puedan producirse pero no la proyección de la misma en todos y cada uno de los procedimientos en los que se aplica.

Por otra parte, carece de todo sustento normativo el que instrumentos de gestión (tales como bases de datos) de los que se sirven los órganos económico-administrativos sean de acceso generalizado al público, no constituyendo las aseveraciones del recurrente relativas a que estas bases de datos *"de consumo interno"* se mantendrían *"ocultas"* por motivos desconocidos sino meras afirmaciones ayunas de toda razón probatoria que simplemente lanzan una sombra de duda sobre el actuar administrativo de difícil comprensión.

En suma, no constituyendo un hecho controvertido el que la publicación de aquéllas Resoluciones que constituyen doctrina



del Tribunal Económico-Administrativo Central ya se viene produciendo y entendiendo que solo éstas son susceptibles de ser incardinadas en el precepto en el que la solicitud de información pública se apoya (artículo 7 a) LTAIPBG), procede la íntegra desestimación del presente recurso.

QUINTO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 139,1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), y aun resultando desestimadas las pretensiones actuadas, no se considera oportuno la imposición de las costas al demandante en atención a las serias dudas de derecho que la controversia suscitaba.

Viendo los preceptos citados y demás de general aplicación, se emite el siguiente,

FALLO

Desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por [REDACTED] contra las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fechas 16/12/15, 18/12/15 y 26/4/16 [por las que se desestiman, respectivamente, la reclamaciones substanciadas en los Expedientes R/0320/2015, R/0321/2015 y R/0060/2016] y, en consecuencia, confirmo dichos actos. Todo ello sin costas.

Notifíquese la presente sentencia a las partes, indicándoles que contra la misma cabe interponer, ante este mismo Juzgado, recurso de apelación en el plazo de los quince días siguientes a su notificación, para su resolución por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Conforme a lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la LOPJ, para la interposición del recurso de reposición deberá constituirse un depósito de 50 euros en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano judicial, abierta en Santander, Cuenta n° 4257-0000-93-0005-16 debiendo indicar en el campo concepto, la indicación recurso seguida del Código "22 Contencioso-Apelación". Si se hace mediante transferencia bancaria, desde una cuenta corriente abierta en cualquier entidad bancaria distinta a BANCO SANTANDER, el n° de cuenta donde se efectuará será: [REDACTED] (IBAN E [REDACTED]), y en el campo concepto y observaciones se deberá consignar los 16 dígitos correspondientes a la cuenta-expediente receptora de la cantidad: [REDACTED]



Si efectuare diversos pagos en la misma cuenta deberá especificar un ingreso por cada concepto, incluso si obedecen a otros recursos de la misma o distinta clase, indicando en el campo de observaciones la fecha de la resolución recurrida utilizando el formato dd/mm/aaaa, Quedan exentos de su abono en todo caso, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Autónomos dependientes, debiéndose acreditar, en su caso, la concesión de la justicia gratuita.

Añade el apartado 8 de la D.A. 15^a que en todos los supuestos de estimación total o parcial del recurso, el fallo dispondrá la devolución de la totalidad del depósito, una vez firme la resolución.

Así por esta mi Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.