

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso: 0000082/2021
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00354/2021
Apelante: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
Procurador [REDACTED]
Apelado: MINISTERIO DE JUSTICIA [REDACTED]
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

SENTENCIA EN APELACION

Ilma. Sra. Presidente:
D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a quince de marzo de dos mil veintidós.

VISTO, por esta sección séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional el presente recurso de **apelación** interpuesto a nombre del apelante **CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**, representado por la Procuradora [REDACTED], contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 5, en procedimiento núm. 21/2020, interviniendo como apelados **MINISTERIO DE JUSTICIA** y D. [REDACTED], siendo ponente de esta sentencia D^a MARIA YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Contra la sentencia referida *ut supra* se interpuso recurso de apelación mediante escrito presentado en plazo en mérito a las alegaciones que en tal escrito se contienen y que son dadas aquí por reproducidas en aras de la brevedad. Admitido el mismo, se dio a los autos legal curso en sede de Instancia, con traslado a la demandada que lo impugno.

SEGUNDO. - Por Diligencia de Ordenación se acordó remitir las actuaciones a esta Sala.

TERCERO. - En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado todas las prescripciones legales, salvo determinados plazos procesales, por acumulación de asuntos ante la Sala; habiéndose señalado para votación y fallo el día 8 de marzo de 2022, en el que, efectivamente, se ha deliberado, votado y fallado, siendo ponente la Ilma. Sra. Dña. Maria Yola

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Objeto del recurso de apelación

PRIMERO.- Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Sentencia nº48/2021, de 14 de abril, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 en el Procedimiento Ordinario nº 21/2020.

Según se desprende de las actuaciones, el reclamante solicitó al Ministerio de Justicia la siguiente información:

“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.”

El Ministerio de Justicia, contestó al solicitante lo siguiente:

“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... resuelve inadmitir el acceso a la información solicitada.”

SEGUNDO.- La sentencia impugnada estima el recurso contencioso-administrativo formulado por el Ministerio de Justicia, contra la Resolución num 76/2020 de 1 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que estimaba la reclamación presentada por [REDACTED], contra la Resolución de 29 de enero de 2020 del Ministerio de Justicia.

En lo que ahora interesa, la Sentencia razona:
“SEGUNDO.- (...)

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...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.

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.

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...La STS 41844/2018, de 19 de diciembre, RC31/2018,...

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.

...

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.”

Posición de las partes

TERCERO.- La parte apelante, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, solicita a la Sala una Sentencia, que revoque la Sentencia apelada.

Los motivos del recurso son los siguientes:

1.- falta de coherencia entre lo alegado por el Ministerio de Justicia y la Sentencia 48/2021: la parte apelante considera que la Sentencia debe ser anulada por incongruencia, no habiendo nexo causal entre lo pedido y lo sentenciado. El Ministerio alegó que estamos ante información auxiliar y que por tanto debe quedar excluida, y la Sentencia apelada niega que sea información auxiliar y pese a ello, estima el recurso contencioso.

2.-no aplicación del art. 18.1b) de la L19/2013:la parte apelante sostiene que la negativa al acceso en relación con la circular en cuestión no estaría amparado en la causa de inadmisión contemplada en el art. 18.1b) de la Ley 19/2013. Las instrucciones tiene relevancia en la conformación de la voluntad pública del órgano y por esa razón, constituyen información pública respecto a la cual no se ha acreditado la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1b) de la Ley 19/2013.

CUARTO.- El Ministerio de Justicia, como parte apelada, se opone a la estimación del recurso de apelación y defiende la adecuación a derecho de la Sentencia apelada.

Sobre el primer motivo del recurso de apelación, afirma que la parte apelante escoge de forma aislada aquellos extractos o partes de la fundamentación jurídica de la Sentencia de instancia que le resultan convenientes. Sigue diciendo que la Sentencia es clara a la hora de estimar las pretensiones de la parte apelada. La Sentencia se apoya en la doctrina jurisprudencial asumiendo los argumentos expuestos por la Abogacía del Estado. En concreto, el Ministerio de Justicia sostiene:

“ De la lectura... 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 Real Decreto.

Es clave en el planteamiento de la cuestión controvertida en este procedimiento entender que la Instrucción dictada en virtud del art. 42 del Real Decreto 997/2003 ni recoge criterios para valorar la interposición de un recurso contra una resolución judicial del Estado, ni los supuestos en que- parafraseando de nuevo la Resolución impugnada- 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

Tal interpretación carece de lógica, pues es imposible 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. De ahí que la Sentencia apelada se detenga de forma tan exhaustiva en definir las Instrucciones y su contenido.

....

Es evidente que los razonamientos de la Sentencia de instancia asumen la tesis expuesta por esta Abogacía del Estado, que centró buena parte de su demanda en insistir en la errónea interpretación llevada a cabo por el CTBG del contenido de las Instrucciones del art. 42 del RD 997/2003.

Y es que parece perder de vista el CTBG que 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, manifiesta su parecer sobre si una resolución judicial que afecta al Estado va a ser objeto de recurso o no. Por lo tanto, existen dos ámbitos de actuación superpuestos, los del órgano administrativo de la Administración o entidad representada que ejerce la competencia que queda afectada por la pretensión que es objeto del proceso judicial. Este órgano manifiesta su parecer sobre si se van a seguir utilizando los recursos públicos, en qué casos, en qué medida, etc. Y otro ámbito de actuación distinto, propio del Servicio Jurídico del Estado, que desde la óptica de la asistencia jurídica de la Administración o entidad representada, define la defensa en derecho

de la posición de Administración ante los Tribunales, dentro del marco del derecho a la tutela judicial efectiva.

Por lo tanto, el error de la parte apelante es doble. Primero, porque imputa a los criterios de actuación de la Abogacía General del Estado definidos en la Instrucción interna decisiones sobre las competencias propias de la Administración representada que exceden de la función de asistencia jurídica que por ley se le atribuyen (artículo 1 de la Ley 52/1997).

Segundo, porque además de incurrir en el error antes señalado, la información que se pretende obtener afectaría al derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración o entidad defendida, con grave quiebra del principio de igualdad de armas.

En base a todo lo anterior, como ya adelantábamos más arriba, nuestra demanda sostuvo la inexistencia de la información pública solicitada en los términos interpretados por la Resolución y, en todo caso, se mantuvo la concurrencia de 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.

Así nuestro primer motivo impugnatorio frente a la Resolución del CTBG consistió en exponer y acreditar que la información solicitada, en los términos interpretados por el CTBG, no existe.

Dicho extremo resultó probado mediante el certificado que se aportó como documento nº 1.

..”

Sobre el segundo motivo de apelación, sostiene que es de aplicación la causa de inadmisión que fue expuesta en vía administrativa y en la instancia, ya que la instrucción dictada en virtud del art. 42 del RD 997/2003 es una comunicación interna dictada al efecto de coordinar la actuación contenciosa de las distintas unidades que integran la Abogacía del Estado: es una herramienta para coordinar la actuación procesal de las distintas unidades que integran la Abogacía del Estado. No nos encontramos ante informes que se incardinan en un procedimiento administrativo, ni documentos de los que emana criterio alguno sobre la formación de la voluntad de la Administración. Finalmente sostiene que el CTBG confunde el control de los poderes públicos con el control de la parte procesal, cuando una Administración es parte en un procedimiento. Y añade que dar acceso a comunicaciones internas que establecen criterios generales para trámites procesales concretos, conllevaría un quebrando innegable para la función desarrollada por los Abogados del Estado en su función contenciosa.

Sobre la incongruencia de la Sentencia.

QUINTO.- Sobre los diversos tipos de incongruencia, se ha pronunciado la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en las Sentencias 5 de mayo de 2010 (recurso de

casación 4008/2007), 29 de junio de 2010 (RC 4953/2007) y 22 de junio de 2020 (RC 8110/2018). En esta última, se resume la doctrina jurisprudencial, en su fundamento de derecho sexto, en los siguientes términos:

"Debemos comenzar recordando nuestra doctrina general sobre el vicio de incongruencia de las sentencias (por todas, SSTS de 10 de febrero y 11 de mayo de 2006 , que reiteran lo expresado en las anteriores SSTS de fecha de 21 de julio de 2003 y 3 de diciembre de 2004): "Tanto la Ley de la Jurisdicción de 1956 (LJ, en adelante) como la LJCA de 1998 contienen diversos preceptos relativos a la congruencia de las sentencias. Así, el artículo 33 LJCA (art. 43.1 LJ), que establece que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición, imponiendo, para comprobar la concurrencia del requisito de congruencia, la comparación de la decisión judicial con las pretensiones y con las alegaciones, aunque éstas deben entenderse como motivos del recurso y no como argumentos jurídicos.

En este sentido, la sentencia de fecha 5 de noviembre de 1992, dictada por la Sala Tercera del TS , señaló los criterios para apreciar la congruencia de las sentencias, advirtiendo que en la demanda Contencioso-Administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena etc., que las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y que las cuestiones o motivos de invalidez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica. Argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que éste no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere un análisis de los diversos motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional.

No así sucede con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones, sino el discurrir lógico- jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un iter paralelo a aquel discurso".

Pues bien, en el presente caso, este primer motivo debe desestimarse ya que la sentencia da respuesta a la pretensión ejercitada, pues la demanda pretendía la anulación de la resolución impugnada, y el primer motivo impugnatorio consistió en exponer y acreditar que la información solicitada, en los términos interpretados por el CTBG no existía.

A tenor del art. 42 del RD 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. Lo que puede existir, en cumplimiento del citado precepto, son Instrucciones dispuestas con carácter general por la Abogacía General del Estado- Dirección del Servicio Jurídico del Estado, en ningún caso disposiciones generales. La Sentencia de instancia, se detiene en el concepto de Instrucciones y su carácter interno, y asumiendo los razonamientos de la parte

demandante, concluyó que no existe documento alguno, con el contenido en el que se apoya el CTBG, para estimar la reclamación impugnada. De ahí que la Sentencia apelada estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto.

La Resolución del CTBG 1 de junio de 2020 resolvió instar al Ministerio de Justicia a que remita 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 art. 42 del RD 997/2003..)”*

La parte demandante, ahora apelada, mediante el certificado que aportó como documento num 1 de la Subdirección de Coordinación, Auditoría y Gestión del Conocimiento de la Abogacía del Estado-Servicio Jurídico del Estado, acreditó que *“no existe documento alguno- Instrucción- con el contenido en el que se apoya el CTBG para estimar la reclamación impugnada.”*

Dispone el citado certificado:

“1. Que la Abogacía del Estado no dispone de Instrucciones, desarrolladas al amparo del artículo 42 del Reglamento del Servicio Jurídico del Estado aprobado por Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, en las que se contengan reglas que determinen en qué casos se ha de interponer y en qué casos no, un recurso contra una resolución judicial que afecta a la Administración General del Estado o a sus Organismos públicos.

2. Que la Abogacía del Estado no dispone de Instrucciones, desarrolladas al amparo del precepto reglamentario indicado, que determinen si una resolución judicial que afecta a la Administración General del Estado o a sus Organismos públicos va a ser objeto de recurso.”.

No existe el vicio de incongruencia alegado por la parte apelante y ningún desajuste entre la pretensión de la demandante y sus argumentos jurídicos y la Sentencia estimatoria apelada.

Decisión del caso

Razones, que conducen a la desestimación del recurso de apelación.

SEXTO.- Con arreglo al art. 139 de la LJCA, se imponen las costas de este recurso de apelación a la parte apelante, y haciendo uso de la facultad moderadora prevista en el citado artículo, se limitan por todos los conceptos, a la cuantía de 1.000 euros.

Vistos los artículos citados y demás de general aplicación, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección séptima, ha dictado el siguiente

FALLO

DESESTIMAMOS el recurso de apelación núm. 82/2021 promovido por [REDACTED] Procuradora de los Tribunales y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, contra la Sentencia num 48/2021, de 14 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 dictado en el P.O. núm. 21/2020, que confirmamos y con imposición de costas a la parte apelante en los términos fijados en el último fundamento de derecho.

A su tiempo devuélvase los autos al órgano jurisdiccional de procedencia con certificación de esta sentencia de la que se unirá otra al rollo de apelación.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de la presente sentencia es susceptible de **recurso de casación** que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **30 días** contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Recurso N°: 0000082/2021