



Roj: **SAN 2335/2019** - ECLI: **ES:AN:2019:2335**

Id Cendoj: **28079230072019100274**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **30/05/2019**

Nº de Recurso: **1/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de apelación. Contencioso**

Ponente: **JUAN CARLOS FERNANDEZ DE AGUIRRE FERNANDEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo

SECCIÓN SÉPTIMA

Núm. de Recurso: 0000001 / 2019

Tipo de Recurso: APELACION

Núm. Registro General : 00002/2019

Apelante: Ángel Jesús

Procurador MARÍA DEL VALLE GILI RUIZ

Apelado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT

D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER

D. MARIA JESUS VEGAS TORRES

D. RAFAEL MOLINA YESTE

Madrid, a treinta de mayo de dos mil diecinueve.

HECHOS

VISTOS por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso de apelación 1/2019 promovido por la Procuradora de los Tribunales doña María del Valle Gili Ruiz, en nombre y representación de don Ángel Jesús , contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11, dictada el 8 de octubre de 2018 , sobre acceso a información.

Ha comparecido como parte apelada el Ministerio de Hacienda y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno representados por la Abogacía del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- Por la representación procesal de don Ángel Jesús se interpuso recurso contencioso-administrativo frente a las siguientes resoluciones:

a) Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 16 de diciembre de 2015 por la que se desestima la reclamación formulada contra la desestimación presunta del Tribunal Económico Administrativo Central de la solicitud de acceso a la totalidad de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir de 1 de julio de 2004, excluyendo los datos de carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas;

b) Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 18 de diciembre de 2015 por la que se desestima la reclamación formulada contra la desestimación presunta del Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid de la solicitud de acceso a la totalidad de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos, dictadas a partir de 1 de julio de 2004, excluyendo los datos de carácter personal para impedir la identificación de las personas afectadas;

c) Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 26 de abril de 2016 por la que se desestima la reclamación formulada contra la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 9 de febrero de 2016 por la que se tuvo por desistido al interesado al no concretar debidamente la información solicitada.

Con fecha 8 de octubre de 2018 el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11 dictó sentencia en cuya parte dispositiva acuerda: "Desestimo el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Ángel Jesús contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 16 de diciembre de 2015, 18 de diciembre de 2015 y 26 de abril de 2016 por las que se desestiman, respectivamente, las reclamaciones sustanciadas en los expedientes NUM000 , NUM001 y NUM002 , y, en consecuencia, confirmo dichos actos. Todo ello sin costas".

Frente a dicha sentencia la representación procesal de don Ángel Jesús interpuso recurso de apelación, lo que verificó mediante escrito que obra en autos, en el que termina solicitando de la Sala que dicte sentencia por la que "estime el recurso de apelación y revoque la sentencia impugnada, con estimación del recurso contencioso-administrativo, anulando las resoluciones combatidas en la instancia por ser contrarias a Derecho, ordenando al Tribunal Económico Administrativo Central y al Tribunal Económico Administrativo Regional de Madrid que entreguen al recurrente las resoluciones no publicadas a las que se refieren las solicitudes efectuadas en su día".

SEGUNDO.- Evacuado el oportuno traslado la Abogacía del Estado, en nombre y representación del Ministerio de Hacienda, formuló escrito de oposición, en el que termina solicitando de Sala que dicte sentencia por la que "desestime el recurso de apelación formulado de contrario"

En trámite de contestación al recurso la Abogacía del Estado, en nombre y representación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, formuló escrito de oposición, en el que termina solicitando de Sala que dicte sentencia por la que "desestime el recurso de apelación formulado de contrario".

TERCERO.- Elevados los autos a la Sala y admitido el recurso, las actuaciones quedaron pendientes de señalamiento para deliberación, votación y fallo, el cual tuvo lugar el día 21 de mayo de 2019.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado don JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia dictada en la instancia, tras destacar el contenido de los artículos 12 , 13 y 16 de la Ley 19/2013 , referir el criterio sustentado por el Tribunal Supremo en sentencia de 16 de octubre de 2017 sobre el derecho y límites del derecho de acceso a la información y puntualizar las razones en las que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sustenta su decisión, solventa la problemática de fondo sobre la base de las siguientes consideraciones:

"... ancla su petición el recurrente en lo dispuesto en el artículo 7.a) LTBG, 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 ;

"... 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) LTBG. Cuando la LTBG 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, relacionándose a tal fin `un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados, proporcionarán una mayor seguridad jurídica. 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;

"... no constituyendo un hecho controvertido el que la publicación de aquellas 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) LTBG.

SEGUNDO.- La representación procesal de don Ángel Jesús ciñe propiamente la crítica de la sentencia de instancia a los siguientes extremos:

1. La sentencia mantiene que los efectos de la interpretación del Derecho contenida en las resoluciones de los Tribunales Económico Administrativos solamente se predicen de los interesados; sin embargo, el artículo 7 LTBG contiene en su dictado la conjunción disyuntiva "o", lo que permite considerar que otorga a los interesados el derecho a solicitar las resoluciones que interpretan el Derecho o tienen efectos jurídicos, siendo innegable que todas las resoluciones interpretan el Derecho, por lo que el mandato contenido en la LTBG no se cumple publicando solamente algunas resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Central;
2. No puede considerarse conforme a lo dispuesto en la LTBG que se limite la publicidad de las resoluciones de los Tribunales Económico Administrativos porque sus efectos jurídicos se predicen solo de los afectados ya que la norma nada señala al respecto;
3. Habiendo argumentado el Tribunal Económico Administrativo Central sobre la imposibilidad de eliminar de sus resoluciones la información de carácter personal, pues ello supondría la paralización del Órgano, el interesado formuló ante dicho Tribunal una solicitud referente solo a 36 peticiones con objeto de evitar el colapso o paralización del Tribunal, solicitud que fue rechazada, teniéndole por desistido, por no haber concretado debidamente la información solicitada, estimando a estos efectos que el artículo 87.2 LGT , que exige conocer el número y fecha de las resoluciones que se solicitan, no puede considerarse equivalente al de la LTBG pues impone una obligación imposible de cumplir;
4. La sentencia no ha considerado que las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional no se publican en lugar alguno, y así se extrae de los propios informes del Tribunal administrativo.



La Abogacía del Estado -Consejo de Transparencia y Buen Gobierno-, tras referir el artículo 7.a) LTBG y remitirse a la Exposición de motivos de la Ley, se opone al recurso alegando que el hecho de que una resolución interprete el Derecho no constituye, por sí solo, elemento que permita discernir qué resoluciones o actos administrativos deben ser publicados.

Seguidamente refiere doctrina constitucional, remite a la sentencia de instancia y señala que no puede acogerse la pretensión del apelante, consistente en la publicación de todas las resoluciones económico-administrativas, por el simple hecho de que interpretan el Derecho, y sí, por el contrario, circunscribir la obligación de publicación a aquéllas resoluciones que constituyan doctrina interpretativa.

Finalmente indica que el hecho de que el volumen de documentación solicitada no constituya un elemento decisivo a la hora de conceder o denegar el derecho de acceso no significa automáticamente que dicha circunstancia sea absolutamente intrascendente, ya que en este caso la actividad que debería desplegarse para la publicación de la documentación solicitada, incluyendo el proceso de disociación de datos de carácter personal, puesta en relación con los medios de los que dispone el organismo afectado, hacen razonable concluir que el normal funcionamiento del mismo podría verse comprometido, circunstancia que, vinculada a la finalidad confesada por el solicitante, hacen evidente que nos encontremos ante un empleo fraudulento de los mecanismos que la Ley de Transparencia pone al servicio del ciudadano.

Por otra parte, la Abogacía del Estado -Ministerio de Hacienda- se opone al recurso alegando que las resoluciones de los órganos económico-administrativos que constituyen verdadera doctrina son objeto de publicación y que las únicas resoluciones que constituyen doctrina a efectos interpretativos son las dictadas por el Tribunal Económico Administrativo Central.

Expone que la petición del interesado no se encuentra amparada por el artículo 7 de la LTBG, remitiéndose a estos efectos al Preámbulo de la Ley y a jurisprudencia del Tribunal Supremo. Señala que las resoluciones de que se trata carecen de efectos respecto de contribuyentes distintos de los que intervienen en los expedientes y que tanto desde el punto cualitativo como cuantitativo la pretensión del actor entrañaría una complejidad de consecuencias indeseables en el funcionamiento de los organismos concernidos.

Indica seguidamente que ex artículo 18.1 LTBG deben ser rechazadas aquellas peticiones que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, y que la Ley no ampara el abuso de derecho ni la finalidad del actor, consistente en ver facilitado su trabajo por su condición de abogado y que el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales, a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate, pues para ello existen ya bases de datos de carácter profesional. Lo que la Ley pretende es, a estos efectos, facilitar a los particulares, al ciudadano medio, el conocimiento de resoluciones que contengan interpretación jurídica, es decir, que constituyan doctrina, para lo cual existen unas específicas bases de datos a disposición de los ciudadanos que cumplen adecuadamente el fin de la Ley de Transparencia.

Finalmente mantiene que la legitimación del recurrente resulta cuestionable y señala la existencia de un régimen de acceso propio a la información con trascendencia tributaria previsto en la LGT sin que resulte de aplicación el conformado por la Ley de Transparencia.

TERCERO.- La Sala debe comenzar por señalar que, en realidad, el escrito de apelación dedica gran parte del discurso que contiene a discutir los argumentos y razones expuestos por el Consejo de Transparencia y el Tribunal Económico Administrativo Central en sus resoluciones, y si bien en cierto que la Sala actúa con plena jurisdicción, es decir, el recurso de apelación traslada al Tribunal ad quem el total conocimiento del litigio, también lo es que dicho recurso "no está concebido como una mera repetición del proceso de primera instancia, sino como una revisión de él, pues se actúa una pretensión revocatoria que, como toda pretensión procesal, requiere la individualización de los motivos impugnatorios que le sirven de fundamento, a fin de que el Tribunal de apelación pueda examinarlos y pronunciarse sobre ellos dentro de los límites y en congruencia con los términos en que venga ejercitada".

Como ya se señaló por esta Sala en sentencia de 21 de octubre de 2007, es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que declara "que en el recurso de apelación no es procesalmente correcto reiterar simplemente los razonamientos vertidos en la primera instancia, sin someter a crítica la fundamentación de la sentencia recurrida, pues aunque en nuestro ordenamiento jurídico la apelación traslada al Tribunal ad quem el total conocimiento del litigio, dicho recurso no está concebido como una repetición del proceso, sino como una revisión del mismo (por todas, Sentencia de la Sala Tercera de 31 de mayo de 1989). Por tanto, la simple remisión a los razonamientos ya hechos valer en la primera instancia ninguna eficacia puede alcanzar en orden a la revocación de la Sentencia apelada, cuya fundamentación no se critica" - STS 22 enero 1999.



Ex artículo 7.a) de la Ley 19/2013, bajo la rúbrica Información se relevancia jurídica, "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán 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".

Ceñido el precepto al ámbito que nos ocupa, la Sala estima que lo relevante serían los acuerdos que la norma refiere en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

La Sala conviene con el Juez de instancia en que las resoluciones que se interesan, si bien pueden tener efectos jurídicos y suponer una interpretación del Derecho, operan en el seno del procedimiento en que se dictan y respecto de los intervinientes en el mismo en cuanto titulares de derechos e intereses legítimos, correspondiendo al Tribunal Económico Administrativo Central establecer criterios unificadores en los supuesto especialmente relevantes mediante la correspondiente doctrina, función que cumple mediante la publicación en la web - artículo 5.4 de la Ley 19/2013 -, en particular mediante la elaboración y difusión de la doctrina del Tribunal Económico Administrativo Central-DYTEAC, siendo menester puntualizar que es discutible que todas las resoluciones de los Tribunales administrativos contengan una interpretación del Derecho en sentido estricto.

El artículo 18 LTBG, bien que bajo forma de inadmisión, proscribire las solicitudes que tengan carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. Desde esta perspectiva no podría admitirse, como la parte pretende, la publicación masiva e indiscriminada que interesa, pues esta situación, además de ocasionar una disfunción manifiesta, y sobre este extremo se han dado razones más que sobradas, no se compagina con la finalidad de la norma.

En esta línea de razonamiento debe señalarse que en la Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 26 de abril de 2016 ya se dice, en oposición al criterio de Tribunal Económico Administrativo Central, que la solicitud de información presentada por el recurrente, en este caso inferior en volumen a la solicitada en expediente anterior, no adolece de concreción insuficiente, como sostiene el Tribunal administrativo, pues intentar que "el solicitante identifique las resoluciones con fecha y número, como pretende la Administración, no deja de ser un desiderátum de muy difícil o imposible cumplimiento, máxime si se desconoce de inicio, y no es acorde con el espíritu de la normativa de transparencia".

Esta cuestión, por lo tanto, es respondida y resuelta por el Consejo con meridiana claridad, y si este Órgano desestima el acceso a la información que se interesa, no es por las razones que el Tribunal Económico Administrativo Central considera, sino porque es de aplicación al caso el criterio expuesto en expedientes precedentes: "una resolución que suponga una interpretación del Derecho debe ser publicada en la medida en que esta interpretación signifique un cambio o novedad respecto de la situación anterior, por ejemplo, porque contenga una interpretación que difiera en algún sentido de las anteriores, sentando nuevos criterios, o que tenga en cuenta nuevos elementos hasta ahora no presentes.... Es suficiente con 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".

La Sala estima que la sentencia de instancia sí da respuesta, siquiera implícitamente, al planteamiento del actor referente a la publicación de las resoluciones del Tribunal Económico Administrativo Regional, al señalar que "... 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", razonamiento que la Sala comparte.

En el concreto aspecto que examinamos resulta cuestionable la posición del recurrente atendido el dictado del artículo 18.1 LTBG y las alegaciones de la Abogacía del Estado - Consejo de Transparencia y Buen Gobierno- en su escrito de oposición al recurso en relación con las manifestaciones efectuadas por el recurrente en uno de los escritos de demanda, pues como señala la representación de la Administración, en este caso el Ministerio de Hacienda, "el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales, a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate, pues para ello existen ya bases de datos de carácter profesional. Lo que la Ley pretende es, a estos efectos, facilitar a los particulares, al ciudadano medio, el conocimiento de resoluciones que contengan interpretación jurídica, es



decir, que constituyan doctrina, para lo cual existen unas específicas bases de datos a disposición de los ciudadanos que cumplen adecuadamente el fin de la Ley de Transparencia".

Conforme a las precedentes consideraciones el recurso no puede prosperar.

CUARTO.- La dudas que ha planteado el litigio aconseja no hacer declaración en costas -ex artículo 139 LRJCA .

VISTOS los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

FALLAMOS

PRIMERO.- Desestimar el recurso de apelación deducido por la representación procesal de don Ángel Jesús contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 11, dictada el 8 de octubre de 2018 .

SEGUNDO.- Sin costas.

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.

FONDO DOCUMENTAL CIJDOJ