



Roj: **ATS 682/2020 - ECLI:ES:TS:2020:682A**

Id Cendoj: **28079130012020200164**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **31/01/2020**

Nº de Recurso: **6317/2019**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **FERNANDO ROMAN GARCIA**

Tipo de Resolución: **Auto**

Resoluciones del caso: **ATS 682/2020,**
AATS 6019/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo

Contencioso-Administrativo

Sección: PRIMERA

AUTO

Fecha del auto: 31/01/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6317/2019

Materia: OTROS TRIBUTOS

Submateria:

Fallo/Acuerto: Auto Inadmisión

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

Secretaría de Sala Destino: 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6317/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

TRIBUNAL SUPREMO

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN: PRIMERA

AUTO



Excmos. Sres.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. José Luis Requero Ibáñez

D. César Tolosa Tribiño

D. Fernando Román García

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 31 de enero de 2020.

HECHOS

PRIMERO.- La representación procesal de D. Juan Ramón, interpuso recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 11, de 8 de octubre de 2018, desestimatoria del recurso formulado contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que desestiman las reclamaciones formuladas por el recurrente contra las previas resoluciones del Tribunal Económico-administrativo Regional (TEAR) y del Tribunal Económico-administrativo Central (TEAC) de Madrid denegatorias del acceso a la información solicitada.

En concreto, las resoluciones Consejo de Transparencia desestimaron las reclamaciones frente a la denegación de las solicitudes 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, (...)" y "(...) a la totalidad de las resoluciones del TEAR, con votos particulares, en su caso, que figuren en sus archivos dictadas a partir del 01/07/2004, (...)"; así como la reclamación formula contra la resolución del TEAC de Madrid que le tuvo por desistido en su solicitud al no concretar debidamente la información solicitada.

SEGUNDO.- Seguido el recurso de apelación con el n.º 1/2019, la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia desestimatoria del mismo en fecha 30 de mayo de 2019, confirmando la sentencia apelada.

La Sala pone de manifiesto, en primer lugar, que en el recurso de apelación es preciso someter al crítico la fundamentación de la sentencia recurrida, sin que la simple remisión a los razonamientos ya hechos valer en primera instancia tengan eficacia en orden a la revocación de la sentencia apelada.

Sentado lo anterior, la Sala de instancia recuerda que el artículo 7.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG), bajo la rúbrica *Información de relevancia jurídica*, dispone que " *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*" y conviene con el Juez de instancia en que las resoluciones del TEAR y del TEAC a cuyo acceso se pretende, "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 TEAC establecer criterios unificadores en los supuestos especialmente relevantes mediante la correspondiente doctrina. Añade a lo anterior que resulta discutible que todas las resoluciones de los Tribunales administrativos contengan una interpretación en sentido estricto.

Recuerda la Sala, a continuación, que el artículo 18 LTBG prohíbe aquellas solicitudes que tengan carácter abusivo y, desde esta perspectiva, sostiene que "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 este sentido remarca la Sala de instancia que la desestimación del CTBG no se fundamenta en que el solicitante no haya identificado con número y fecha las resoluciones que pretende (como consideró el TEAC) - pues tal exigencia, según expresa de forma clara el CTBG es un *desiderátum* de difícil o imposible cumplimiento que no resulta acorde con la normativa de transparencia-. La desestimación, por el contrario, se basa en el argumento de que " *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*".



En definitiva, concluye la Sala, la pretensión de acceder con carácter general a las resoluciones de los órganos económico-administrativos no sirve para incrementar la seguridad, siendo relevante el conocimiento de la doctrina sentada pero no la proyección de la misma en todos y cada uno de los procedimientos en que se aplica. Finalmente, haciendo suyas las alegaciones del Abogado del Estado, subraya que el objetivo de la Ley no es el de crear una base de datos jurídica, sino facilitar a los particulares el conocimiento de resoluciones que constituyen doctrina.

TERCERO.- Notificada la sentencia, la procuradora D.^a María Valle Gili Ruiz, en nombre y representación de D. Juan Ramón, ha preparado recurso de casación en el que se denuncia la infracción del artículo 7.a) LTBG en relación con los artículos 12 y 13 de la misma norma; así como la infracción del artículo 18.1.e) LTBG.

Alega el recurrente, sobre las infracciones denunciadas, que sus peticiones no pueden calificarse de abusivas y tienen pleno encaje en la Ley de Transparencia. En este sentido mantiene que el artículo 7.a) LTBG, interpretado en relación con los artículos 12 y 13 LTBG, establece una obligación de permitir el acceso a la información solicitada y obliga a publicar las resoluciones solicitadas dado que son información pública y -todas ellas- interpretan el Derecho o bien tienen efectos jurídicos; publicación, sostiene, que, al contrario de lo que dice la Sala, aumenta la seguridad jurídica (de la misma forma que lo hace la publicación por el CENDOJ de las Sentencias de los Tribunales de Justicia). A lo anterior se añade, según alega, que su petición no puede calificarse de abusiva, constando que en la segunda de las solicitudes articuló una serie de peticiones supletorias (acotando el intervalo temporal) para que su petición no pudiera tacharse de abusiva.

Por lo que concierne al interés casacional objetivo, el recurrente invoca, en primer lugar, la presunción contemplada en el artículo 88.3. a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), aduciendo que, si bien existen dos sentencias del Tribunal Supremo (que cita) en materia de transparencia, se refieren a cuestiones distintas a las suscitadas (en particular, a los límites del derecho de acceso). Añade, a continuación, que el artículo 179.2.d) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, exonera de responsabilidad al contribuyente que ajuste su actuación a los criterios manifestados por la Administración Tributaria en las publicaciones y comunicaciones a que se refieren sus artículos 86 y 87. Por ello, destaca el recurrente, una resolución del TEAC o del TEAR de Madrid puede convertir en *razonable* la interpretación de la norma efectuada por un contribuyente impidiendo que incurra en responsabilidad, administrativa o incluso penal.

En segundo lugar, alega la concurrencia del supuesto previsto en el artículo 88.2.c) LJCA pues el asunto suscitado tiene una evidente virtualidad expansiva, en el sentido de determinar si la LTBG es aplicable a las resoluciones del TEAC y TEAR de Madrid, así como de los Tribunales económico-administrativos de otras Comunidades Autónomas.

Lo suscitado es relevante, reitera el recurrente, porque el acceso solicitado puede convertir en *razonable* el proceder seguido por un contribuyente, y si se concluye que los artículos 7.a), 12 y 13 LTBG no amparan las solicitudes o que las mismas son *abusivas* ex artículo 18.1.e) LGTB, las peticiones de cualquier persona deberán desestimarse.

CUARTO.- La Sala de instancia tuvo por preparado el recurso por auto de 19 de septiembre de 2019, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia dentro del plazo de treinta días ante esta Sala, así como la remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Se ha personado ante esta Sala, en tiempo y forma, la procuradora D.^a María Valle Gili Ruiz, en representación de D. Juan Ramón, en calidad de parte recurrente. Se ha personado, asimismo, en calidad de parte recurrida, el Abogado del Estado quien se opone a la admisión del recurso.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Procede, en primer lugar, poner de manifiesto que el escrito de preparación presentado por la parte cumple con los requisitos formales que prevé el artículo 89.2 de la Ley Jurisdiccional, identificando, en particular, con precisión, las normas que la parte considera infringidas, indicadas más arriba, así como fundamentando, con singular referencia al caso, los supuestos que, con arreglo a los apartados 2 y 3 del artículo 88 de la Ley Jurisdiccional, permiten apreciar el interés casacional objetivo y la conveniencia de un pronunciamiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Como se ha resumido en los antecedentes de esta resolución, la Sala de instancia confirma las resoluciones del Consejo de Transparencia que, a su vez, confirmaron la denegación de acceso a todas las resoluciones del TEAR y del TEAC desde el año 2004, por un lado; y le tuvieron desistido, por otro, al no concretar la información



solicitada tras requerimiento para ello. La Sala de instancia fundamenta su decisión, en resumen, en que la información de *relevancia jurídica* a que alude el artículo 7.a) LTBG se refiere a aquellas resoluciones que bien sientan doctrina, bien cambia los criterios, pero no a todas aquellas resoluciones que aplican dichos criterios en casos concretos y cuyos efectos jurídicos no trascienden de las partes. Desde esta perspectiva, considera que la petición del recurrente resulta abusiva en los términos del artículo 18 LTBG.

Entiende el recurrente, por su parte, que el citado artículo 7.a) LTBG se refiere a la publicación de todas las resoluciones de los Tribunales económico-administrativos, pues todas ellas tienen efectos jurídicos y pueden resultar relevantes para calificar como *razonable* la interpretación que el ciudadano realice la normativa tributaria con la consecuente modificación de la responsabilidad administrativa o penal. Considera, asimismo, que su petición no puede calificarse de abusiva y que, además, la acotó temporalmente en un momento posterior.

SEGUNDO.- Planteada en estos términos la controversia no es posible obviar que el recurrente, junto a la circunstancia prevista en el artículo 88. 2.c) LJCA, invoca en su escrito la presunción de interés casacional objetivo contemplada en el artículo 88.3.a) LJCA cuyo análisis, por tanto, debemos acometer en primer término.

Hemos declarado en numerosas ocasiones, respeto de la citada presunción del artículo 88.3.a) LJCA, que ésta no tiene carácter absoluto pues el propio artículo 88.3 *in fine* LJCA permite inadmitir (mediante "auto motivado") los recursos inicialmente beneficiados por la misma cuando este Tribunal Supremo "aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia". Carencia manifiesta de interés que se produce, por ejemplo, cuando "se pretende anudar el interés casacional a infracciones normativas circunscritas a las concretas vicisitudes del caso litigioso sin trascender a cuestiones dotadas un mayor contenido de generalidad o con posible proyección a otros litigios" [ATS de 6 de marzo de 2017 (RCA 150/2016)].

Asimismo, hemos puesto de manifiesto que la *inexistencia de jurisprudencia* a que alude la presunción del artículo 88.3.a) LJCA no debe ser interpretada en términos absolutos; pues cabe apreciar su concurrencia cuando, aun existiendo un pronunciamiento interpretativo del Tribunal Supremo sobre la cuestión suscitada, sea necesario matizarlo, precisarlo o concretarlo, para realidades jurídicas diferentes a las ya contempladas en la jurisprudencia.

Pues bien, aplicando estas premisas al caso que nos ocupa, adelantamos ya que la cuestión planteada y las alegaciones desplegadas en el escrito de preparación deben considerarse manifiestamente carentes de interés casacional pues, en realidad, lo único que pretende el recurrente es la *corrección* de la aplicación de la normativa y la jurisprudencia que ha realizado la sentencia de instancia.

TERCERO.- En efecto, conviene recordar que la *ratio decidendi* de la sentencia no es la imposibilidad de solicitar acceso a resoluciones del TEAC o del TEAR de Madrid, sino la conformidad a derecho de la denegación de unas solicitudes referidas a *todas* las resoluciones de los mencionados tribunales administrativos, desde una determinada fecha (2004), y ello por entender que la referencia contenida en el artículo 7.a) LTBT a la publicación de "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" se proyecta sobre información de *relevancia jurídica*; esto es, en el caso que nos ocupa, en relación con aquellas resoluciones de Tribunales económico-administrativos que sienten doctrina o cambien los criterios de actuación seguidos por la Administración, pero no necesariamente sobre la proyección de dichos criterios en cada una de los casos que resuelven.

Precisamente por este motivo, la Sala de instancia confirma que las solicitudes del recurrente pueden calificarse de abusivas, según el tenor del artículo 18.1.e) LTBG que prevé la inadmisión a trámite de aquellas solicitudes "Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

El recurso de casación preparado se limita a discrepar sobre esta apreciación; de hecho, su discrepancia se limita a afirmar, por un lado, que su solicitud no tiene carácter abusivo -pues articuló peticiones supletorias acotando intervalo y alcance de las solicitudes-, pero no hace referencia a la resolución que le tuvo por desistido por no aportar la concreción de la información en plazo; y, por otro lado, que todas las resoluciones dictadas por los tribunales económico-administrativos interpretan el derecho o tienen efectos jurídicos -remarcando, en este sentido, la conjunción disyuntiva-. El recurrente, por tanto, no discute ni plantea cuestión jurídica alguna en relación con la apreciación (ya realizada por el CTBG) de que el artículo 7.a) LTBG se refiere a información jurídica *relevante* y qué deba entenderse como *relevante*. Interpretación, ésta, que ya se había puesto de manifiesto en la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo de forma más detallada, explicando que "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 2), 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".

En definitiva, el recurrente se limita a reiterar sus argumentos en las sucesivas instancias y, ahora, también en casación, pero no formula ninguna cuestión que esté revestida de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, ni en la que sea necesario un nuevo pronunciamiento de este Tribunal.

CUARTO.- Procede, por tanto, declarar la inadmisión del recurso; y, de conformidad con lo previsto en el artículo 90.8 LJCA, ello comporta la imposición de las costas a la parte recurrente, si bien la Sala considera procedente limitar hasta una cifra máxima de dos mil euros (2.000 €) la cantidad que la parte condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte recurrida por todos los conceptos, más el IVA correspondiente, si procediere.

La Sección de Admisión

acuerda:

Declarar la inadmisión del recurso de casación n.º 6317/2019 preparado por la procuradora D.ª María Valle Gili Ruiz, en representación de D. Juan Ramón, contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 30 de mayo de 2019, en el recurso de apelación n.º 1/2019, con imposición de costas a la parte recurrente en los términos señalados en el último fundamento jurídico de la presente resolución.

Así lo acuerdan y firman.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez D. José Luis Requero Ibáñez D. César Tolosa Tribiño

D. Fernando Román García D. Dimitry Berberoff Ayuda