



Resolución 071/2020

S/REF: 001-039122

N/REF: R/0071/2020; 100-003405

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Justicia

Información solicitada: Informes sobre impagos a abogados del turno de oficio

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE JUSTICIA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 7 de diciembre de 2019, la siguiente información:

Recientemente, el Ministerio de Justicia ha paralizado el pago de las indemnizaciones a los abogados del turno de oficio, para aquellos supuestos en los que finalmente no se reconoce al justiciable asistido el derecho a la justicia gratuita. Dicha paralización en los pagos, según recoge la prensa, se hace en base a dos Informes jurídicos, que recomiendan actuar en dicho sentido: 1) De la Abogacía del Estado. 2) De la Intervención el Estado.

En este enlace, se habla de ello: <https://confilegal.com/20191204-los-colegios-de-abogados-de-territorio-ministerio-tienen-hastael-11-de-diciembre-para-justificar-las-asistencias-de-justicia-gratuita/>

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Por medio de la presente, solicito:

1. Copia de los aludidos dos Informes.
2. Copia de otros informes que sobre el asunto pudieran obrar en los archivos del Ministerio.
3. Cartas, requerimientos, escritos en general, que el Ministerio haya remitido a Abogacía (CGAE), informando de que va a interrumpir estos pagos, así como respuestas del CGAE en relación a ello o cualquier documento presentado por Abogacía que trate este tema (limitado a los últimos 5 meses).

Esta solicitud la realizo a título personal, pero a la vez, como miembro e integrante del colectivo #R. (RED DE ABOGADAS Y ABOGADOS DE ESPAÑA).

2. Con fecha 30 de diciembre de 2019, el MINISTERIO DE JUSTICIA contestó al solicitante lo siguiente:

Con fecha 16 de diciembre de 2019, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que procede denegar el acceso a la información solicitada, conforme a lo establecido en la letra f) del artículo 14 de la "Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", al recoger dentro de los límites al derecho de acceso: "la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva."

Con base en dicho artículo no podemos facilitar la información solicitada, dado que, como es conocido, han surgido controversias entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General de la Abogacía y los Colegios de Abogados que pudieran derivar en un recurso administrativo o judicial y, en este sentido, facilitar dicha información podría afectar al derecho de defensa de las partes.

Asimismo, el derecho de defensa se recoge, en el artículo 24 de la Constitución Española: "Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

En todo caso, y una vez resuelta la cuestión litigiosa, no sería posible facilitar ningún informe sin la autorización de las unidades emisoras, de conformidad con lo establecido en el artículo 19.4 de la Ley de transparencia: "Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en

poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso".

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 28 de enero de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PRIMERO. - Manifiesta falta de Motivación de la Resolución denegatoria dictada. En realidad, decir que se deniega en base a uno de los supuestos recogidos en el artículo 14 de la Ley 9/2013, es poco más que no decir nada, pero tampoco es de extrañar, porque no se puede decir, ni detallar aquello que no existe y es que la realidad es que no concurre afectación alguna a la tutela judicial efectiva o al derecho de defensa de las partes, que se dicen en liza, como explicaremos en alegaciones posteriores.

Por lo tanto, no estamos ante un mero defecto formal de falta de motivación por olvido o similar, sino ante un supuesto en el que la Resolución no motiva, porque no existen motivos de fondo para desestimar la solicitud.

En cualquier caso, la Resolución debiera anularse por falta de motivación y causar indefensión a esta parte, si bien, como quiera que eso sólo generaría el retraso en obtener la documentación, se insta a este Consejo a que, además de reconocer ese defecto de motivación, entre a resolver la cuestión de fondo.

SEGUNDO. – Incompetencia del Ministerio para resolver sobre los Informes elaborados por Abogacía e Intervención del Estado. Basta leer el aludido artículo 19.4, para advertir que en modo alguno habla de autorización de los elaboradores de los informes, sino que, cuando el ente administrativo no sea el que haya elaborado el documento, lo remitirá a los elaboradores, [SIC]: “para que decida sobre el acceso”. Decidir no es autorizar, sino que decidir es tomar esas unidades la decisión sobre el acceso, que en consecuencia está negada al no elaborador, en este caso, al Ministerio.

Por lo tanto, en este caso, el Ministerio incumple la Ley en el citado artículo 19.4 por cuanto no ha remitido la solicitud a las unidades elaboradoras para que decidan sobre el acceso, sino que directamente ha procedido a denegarlo en base a la causa de la letra f) del mismo artículo, sin que el Ministerio sea competente para decidir al respecto.

Procede en consecuencia y por lo que respecta a los dos Informes, declarar la nulidad de la Resolución por falta de competencia del Ministerio para resolver y ordenarle que remita a

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Abogacía del Estado y a la Intervención del Estado la solicitud de este recurrente para que decidan sobre ella.

Al igual que en el caso anterior, solicitamos del Consejo que resuelva el fondo, para evitar que dichas unidades empleen idénticos argumentos que el Ministerio y tengamos que volver a acudir a este Consejo con la consecuencia pérdida de tiempo que ello conlleva.

TERCERO. - La cuestión de fondo: inexistencia de afectación a la tutela judicial efectiva o al derecho de las partes, esto es, Ministerio de Justicia y Consejo General de la Abogacía o los Colegios de Abogados.

No puede existir vulneración al derecho de defensa de las partes, cuando como se desprende de la propia Resolución, ni siquiera existe recurso administrativo interpuesto, ni mucho menos judicial. El Ministerio habla de un futuro, incierto e indeterminado, que ni siquiera se ha iniciado y que como se ha expuesto, no se ha motivado.

Permitir que, ante la mera posibilidad de un incierto e indeterminado conflicto (controversias, dice la Resolución) entre posibles partes, el Ministerio pueda denegar el acceso a la Información, es “dar las llaves” a la Administración para que decida libre y arbitrariamente si entrega o no un documento.

Cualquier documento obrante los archivos de un ente administrativo, es susceptible, en cualquier momento, de formar parte de un conflicto por parte de algún recurrente interesado, básicamente porque la actividad administrativa se fiscaliza y es precisamente por ello que la jurisprudencia del TJUE y de este mismo Consejo viene diciendo que la causa del 14.f. debe interpretarse de una manera muy restrictiva.

A este respecto, puede citarse la siguiente jurisprudencia que el recurrente hace suya y da por reproducida, dado su perfecto encaje en el supuesto concreto que nos ocupa, Resolución 055/2019, de fecha 8 de abril de 2019, de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y las demás resoluciones y sentencias a las que alude.

El Ministerio de Justicia ha tomado la decisión dejar de pagar a los Procuradores y Abogados del Turno de Oficio todas aquellas asistencias jurídicas en las que no se haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita y justifica este cambio de criterio en sendos Informes jurídicos, de la Abogacía del Estado e Intervención del Estado que, al parecer, y según fuentes del propio Ministerio, advierten que, librar tales pagos, sería cometer una ilegalidad.

El interés público de conocer las razones jurídicas expuestas en dichos informes, que sostienen el cambio de criterio es evidente. Puede verse a este respecto, la noticia del diario jurídico Conflegal, cuyo enlace figura en nuestra solicitud al Ministerio, sin perjuicio de que no le

resultará complicado al Consejo encontrar en cualquier buscador otras muchas noticias de prensa que tratan el tema, dado que es relevante públicamente y de interés social y general.

Los profesionales y los ciudadanos tienen derecho a acceder a dicha información que constituye la motivación jurídica o soporte legal para la toma de la decisión o cambio de criterio por parte del Ministerio. Por ello, no puede considerarse que la existencia de unos recursos administrativos e incluso judiciales que, por otro lado, no son más que una mera posibilidad, puedan implicar la restricción de un derecho que, como la propia LTAIBG dispone, se configura con carácter amplio y pocos límites.

Informamos a ese Consejo, que en los anteriores cuatro párrafos estamos parafraseando su Resolución 572/2018 en la que analiza el derecho a acceder a un Informe del Servicio Jurídico del Estado, relativo al sector público del Taxi y en relación al que ese Consejo reconoce que el interés social y mediático es evidente.

Las mismas razones que hemos expuesto anteriormente para los Informes de la Abogacía e Intervención del Estado son aplicables a la obtención de copia de esta documentación, que el Ministerio ha denegado en bloque. Respecto a otros posibles informes es evidente, debiendo destacarse que el Ministerio no niega su existencia.

En relación las cartas, requerimientos y escritos en general sobre el asunto, informando de que va a interrumpir esos pagos. Si tenemos en cuenta que el Ministerio no deniega en base a resoluciones administrativas propiamente dichas, según ha informado en respuesta a la segunda solicitud de documentación, todavía se hace más importante conocer esos documentos y el cruce de correspondencia habida entre las partes, dado que, en los mismos, se recogerán las razones para denegar, haciendo a tales efectos las veces de Resolución.

No puede entenderse por otro lado, que toda esta documentación pueda generar problema alguno al derecho de defensa de las partes, ni siquiera en el caso de que se planteara por el CGAE o algún ICA una acción contenciosa, administrativa o judicial. Tanto el CGAE como los ICAS y el Ministerios son administraciones públicas y su actuación está sujeta la legalidad, siendo además sujetos sometidos todos ellos a la Ley de Transparencia y revisable su actuación por los ciudadanos. En dichas cartas, escritos o requerimientos cruzados, solo pueden constar las razones de unos y otros para solicitar el pago o denegar el mismo, razones que presentan interés público y social, resultando que, además, cualquier ciudadano y muy particularmente los abogados, son sujetos que presentan interés legítimo para personarse y ser parte en los hipotéticos recursos administrativos o judiciales que pudieran existir. No puede olvidarse que son, en última instancia, los abogados, los perjudicados por la decisión del Ministerio.

En cualquier caso y para terminar, solo reiterar que ni siquiera el Ministerio ha motivado correctamente la denegación, tal y como exige la jurisprudencia expuesta como requisito imprescindible para poder denegar en base a la causa alegada que, recordamos, está sometida una interpretación muy restrictiva. Debe prevalecer, en todo caso, el derecho del ciudadano a acceder a la Información, máxime cuando presenta un especial interés público y social –hablamos de un tema que afecta al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y al derecho a la asistencia jurídica gratuita– frente a hipotéticas y generales alegaciones a una posible incidencia en el derecho de defensa de las partes, que en modo alguno se acredita ni se justifica.

Por todo ello, SOLICITA AL CONSEJO que, tras los trámites oportunos, estime la presente Reclamación frente a la Resolución nº 001-039122 y ordene al Ministerio de Justicia que ponga a disposición del recurrente los Informes y el resto de documentación que le ha sido solicitada al amparo de la Ley de Transparencia, por ser plenamente ajustada a derecho su petición.

4. Con fechas 29 de enero y 3 de marzo de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE JUSTICIA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Transcurrido el plazo concedido al efecto, no se han presentado alegaciones, a pesar de que consta la notificación por comparecencia de los requerimientos practicados.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁵](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, se debe determinar primeramente si, como sostiene el reclamante, el Ministerio de Justicia no es competente para contestar a lo solicitado – informes sobre el impago a los letrados del turno de oficio y documentación relacionada – debiendo remitir la solicitud al Colegio de Abogados y a la Intervención General del Estado.

A este respecto cabe recordar que la asistencia jurídica gratuita es un servicio público que garantiza el acceso a la justicia en condiciones de igualdad a quienes carecen de recursos económicos para litigar. La gestión de este servicio está encomendada a los Colegios de Abogados. El turno de oficio es el sistema a través del cual los Colegios proceden a designar abogado a quienes necesitan defensa jurídica, pero los servicios que son prestados por estos letrados sólo serán gratuitos para quienes acrediten que carecen de recursos económicos. La solicitud se presenta ante el juzgado del domicilio del solicitante, que lo remitirá al Colegio de Abogados para su tramitación.

En el caso que nos ocupa, no se solicita información sobre la gestión de los pagos a los abogados del turno de oficio, sino dos informes relativos a la conveniencia de proceder al impago de las prestaciones de esos abogados, que no han sido elaborados por ningún Colegio de Abogados pero que se encuentran en poder del Ministerio de Justicia, con la circunstancia añadida de que uno de ellos ha sido elaborado por la Abogacía General del Estado, que también pertenece al Ministerio.

Por su parte, el otro Informe que se solicita ha sido elaborado por la Intervención General del Estado, que pertenece al Ministerio de Hacienda, al cual no se ha dirigido el reclamante. En este caso, el Ministerio de Justicia tiene en su poder este Informe y ha decidido contestar, lo que le exime de remitir la solicitud al órgano que lo elaboró.

Finalmente, hay que recordar que el objeto de una solicitud de información, tal y como indica el art. 13 de la LTAIBG viene referida a *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*. Son, por lo tanto, dos condicionantes los que deben darse i) debe ser información que obre en poder del Organismo o entidad al que se dirige la solicitud de información ii) ha

de ser información elaborada o adquirida- recibida- en el ejercicio de sus funciones. Atendiendo a la naturaleza de la información que se solicita y a la materia a la que viene referida, no podemos sino concluir que, claramente a nuestro juicio, la competencia para atender la solicitud de acceso a la información es del MINISTERIO DE JUSTICIA, al que se ha dirigido el solicitante.

4. Por otro lado, y por cuanto es el argumento central en el que se basa la denegación de la información solicitada, corresponde analizar si se aplica al presente caso el límite del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, relativo a la protección de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva como límite al acceso a la información.

En un primer momento debemos decir que, según criterio consolidado en este Consejo de Transparencia, vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma.

En este sentido, es especialmente relevante lo señalado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 en el sentido de 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 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. (...)

Asimismo, 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;

Por ello, en nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar ni tan siquiera la existencia confirmada de un proceso sino su posibilidad, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir

que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f).

5. En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que *“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”*.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:

72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).

78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.**

Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.

Teniendo en cuenta todos los argumentos señalados, entendemos que la documentación a la que se pretende acceder no ha sido elaborada expresamente con destino a un procedimiento judicial en curso. En efecto, como sostiene el reclamante, se trata de una hipótesis, no de un hecho cierto, que esos informes pudieran acabar algún día siendo remitidos a los tribunales de justicia si se presentaran unos recursos contenciosos que, hasta la fecha, no han tenido lugar.

Lo mismo debe concluirse respecto de los cualesquiera otros informes que sobre este asunto se hallen en poder del Ministerio, que igualmente han sido solicitados por el reclamante.

Y ello sin perjuicio de que se trata de información en la que se ha apoyado una decisión pública que, además, por ser controvertida, debiera ser conocida por las partes que, eventualmente, pudieran enfrentarse en un procedimiento contencioso. Sólo mediante ese conocimiento se garantizaría a nuestro juicio, y contrariamente a lo que parece entender la Administración, la igualdad de las partes en los procesos judiciales que se garantiza con el límites cuya aplicación se pretende.

Por tanto, concluimos que no existe un daño real, concreto y evaluable a la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales ni a la tutela judicial efectiva al momento de presentación de la solicitud de acceso, no resultando de aplicación el límite invocado.

6. Finalmente, se solicitan *Cartas, requerimientos, escritos en general, que el Ministerio haya remitido a Abogacía (CGAE), informando de que va a interrumpir estos pagos, así como respuestas del CGAE en relación a ello o cualquier documento presentado por Abogacía que trate este tema (limitado a los últimos 5 meses).*

Tampoco se aprecia, respecto de este conjunto de documentos, un daño real, concreto y evaluable a la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales ni a la tutela judicial, no resultando de aplicación el límite invocado.

No obstante, aunque no haya sido alegado expresamente por la Administración, debe analizarse si este tipo de documentos pueden ser auxiliares o de apoyo a la decisión final contenida en los informes solicitados, lo que constituye una causa de inadmisión de las contempladas en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

En este sentido, el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 38.2. a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

“El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en

aplicación de lo previsto en el artículo 18.1. b) -información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*

5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga 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. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

En este sentido, conviene indicar que la *ratio iuris* o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente:

“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada.

Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones."

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

"(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013 que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de "información pública". Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última."

Finalmente, la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona que "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "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 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo

18.1"(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que su contenido, relativo a una materia como el impago de los honorarios a los abogados del turno de oficio, en ningún caso tendrán la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo, salvo aquellos documentos que contengan opiniones o valoraciones personales del autor, sean un texto preliminar o borrador sin la consideración de final, se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o se refieran a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento, debiendo estimarse la reclamación presentada en cuanto a todos los demás.

Dicho razonamiento también sería de aplicación a los informes que se solicitan y cuyo acceso ya ha sido analizado previamente por cuanto, y en la línea con lo dictaminado por los Tribunales de Justicia, se trata de información relacionada con una decisión pública, a la que sirve de fundamentación.

En tal sentido, no podemos sino concluir que la información solicitada por el reclamante tiene por objetivo la rendición de cuentas por la actuación pública y, en consecuencia, resulta indudable a nuestro juicio, su encaje con la finalidad de la LTAIBG. Por lo tanto, la presente reclamación ha de ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 28 de enero de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE JUSTICIA, de fecha 30 de diciembre de 2019.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente documentación, relativa a dos Informes jurídicos de la Abogacía del Estado y de la Intervención General del Estado, que recomiendan paralizar el pago de las indemnizaciones a los abogados del turno de oficio:

1. *Copia de los aludidos dos Informes.*

2. Copia de otros informes que sobre el asunto pudieran obrar en los archivos del Ministerio.

3. Cartas, requerimientos, escritos en general, que el Ministerio haya remitido a Abogacía (CGAE), informando de que va a interrumpir estos pagos, así como respuestas del CGAE en relación a ello o cualquier documento presentado por Abogacía que trate este tema (limitado a los últimos 5 meses). De esta documentación deben eliminarse aquellos documentos que, a juicio leal y ponderado de la Administración, contengan opiniones o valoraciones personales del autor, sean un texto preliminar o borrador sin la consideración de final, se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o se refieran a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE JUSTICIA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁷](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>