



Ref: Solicitud de acceso a información pública. Expediente 00001-00098392

Con fecha 28 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), solicitud que quedó registrada con el número arriba indicado con el siguiente contenido:

<< En 2020 el Parlamento de Estonia aprobó una nueva Ley de Comunicaciones Electrónicas para garantizar revisiones de seguridad de los equipos de telecomunicaciones necesarios para el desarrollo de futuras redes, de acuerdo con la Directiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo y del Consejo, que contiene el requisito de neutralidad tecnológica. Como consecuencia de esta Ley de Comunicaciones Electrónicas, la empresa teleoperadora Elisa presenta una demanda ante el Tribunal Administrativo de Tallin en diciembre de 2022 en la que reclama que los estados deben compensar los costes cuando la legislación obliga a los operadores a cambiar equipos y software. El Tribunal Administrativo, antes de entrar a decidir si el Estado debe hacerse cargo o no de los costes derivados del cambio de equipos, plantea el 15 de mayo de 2024 una serie de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La abogacía del Estado de España presenta unas observaciones a estas cuestiones prejudiciales. Solicito que se me conceda acceso a estas observaciones presentadas por España, ya que se trata de un tema de interés público, al reflejar la posición oficial de España respecto a quién debe hacerse cargo de los costes de cambio de los equipos.>>.

Con fecha 2 de diciembre de 2024, la solicitud se recibió en este Centro Directivo, fecha a partir de la cual comenzó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, para su resolución.

CORREO ELECTRÓNICO

abogacia.general@mjusticia.es

C/. San Bernardo, 45
28015 MADRID
TEL.: 91 390 23 04/41/53

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : DAVID SEGUNDO VILAS ALVAREZ | FECHA : 03/01/2025 12:16 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 03/01/2025 12:16



El artículo 14.1 de la LTAIBG establece los límites al derecho de acceso y el apartado f) de dicho precepto considera que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para *“La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”*.

Una vez analizada esta solicitud, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, este Centro Directivo considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez que se refiere a un asunto pendiente ante el Tribunal de Justicia (concretamente, la cuestión prejudicial C-354/24); la divulgación de las citadas observaciones, verdaderos escritos de carácter procesal, podría suponer un perjuicio a los intereses de España en este proceso judicial.

El propio Tribunal de Justicia así lo ha considerado en reiterada jurisprudencia en relación con la causa análoga prevista en el Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. En concreto en el artículo 4, apartado 2, guion segundo: *“2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de (...) - los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico”*.

En ese sentido puede citarse, por todas, la sentencia de Gran Sala 21 de septiembre de 2010 en los asuntos acumulados C 514/07 P, C 528/07 P y C 532/07 P (ECLI:EU:C:2010:541):

“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

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : DAVID SEGUNDO VILAS ALVAREZ | FECHA : 03/01/2025 12:16 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 03/01/2025 12:16



–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.

79. Pues bien, se deduce tanto del tenor de las disposiciones pertinentes de los Tratados, como del sistema del Reglamento n.º 1049/2001 y de la finalidad de la normativa de la Unión en la materia, que la actividad jurisdiccional como tal está excluida del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos previsto por dicha normativa.

80. En primer lugar, en cuanto a las disposiciones pertinentes de los Tratados, resulta con claridad del tenor del artículo 255 CE que el Tribunal de Justicia no está sujeto a las obligaciones de transparencia previstas en dicho artículo.

81. La finalidad de dicha exclusión se deduce, por otra parte, aún más claramente del artículo 15 TFUE, que sustituyó al artículo 255 CE y que, al ampliar el ámbito de aplicación del principio de transparencia, precisa, en su apartado 3, párrafo cuarto, que el Tribunal de Justicia sólo estará sujeto a las obligaciones de transparencia cuando ejerza funciones administrativas.

82. Se deduce de ello que la exclusión del Tribunal de Justicia de la relación de instituciones sometidas, en virtud del artículo 255 CE, a dichas obligaciones se justifica precisamente por la naturaleza de la actividad jurisdiccional que debe ejercer, de conformidad con el artículo 220 CE.

83. El sistema del Reglamento n.º 1049/2001, que tiene por fundamento jurídico el propio artículo 255 CE, confirma, por lo demás, también esta interpretación. El artículo 1, letra a), de este Reglamento, al precisar su ámbito de aplicación, excluye al Tribunal de Justicia, al no referirse a éste, de las instituciones sometidas a las obligaciones de transparencia que establece, al tiempo que el artículo 4 de dicho Reglamento consagra una de las excepciones al derecho de acceso a los documentos de las instituciones precisamente para la protección de los procedimientos jurisdiccionales.

84. De este modo, resulta tanto del artículo 255 CE como del Reglamento n.º 1049/2001 que las limitaciones a la aplicación del principio de transparencia a la actividad jurisdiccional persiguen la misma finalidad, concretamente, garantizar que el derecho de acceso a los documentos de las instituciones se ejerza sin perjudicar la protección de los procedimientos jurisdiccionales.



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.

88. Por otra parte, procede recordar a este respecto que el principio de igualdad de armas, al igual que, en particular, el de contradicción, sólo es un corolario del concepto mismo de proceso justo (véanse, por analogía, las sentencias del Tribunal de Justicia de 26 de junio de 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* y otros, C 305/05, Rec. p. I 5305, apartado 31; de 2 de diciembre de 2009, *Comisión/Irlanda* y otros, C 89/08 P, Rec. p. I 0000, apartado 50; y de 17 de diciembre de 2009, *Revisión M/EMEA*, C 197/09 RX-II, Rec. p. I 0000, apartados 39 y 40).

89. Pues bien, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el principio de contradicción debe beneficiar a cualquier parte en un proceso del que conoce el juez de la Unión, sea cual sea su condición jurídica. En consecuencia, las instituciones de la Unión pueden de este modo invocarlo cuando son partes en un proceso (véase, en este sentido, la sentencia *Comisión/Irlanda* y otros, antes citada, apartado 53).

90. Así pues, la API alega infundadamente que la Comisión, en su condición de institución pública, no puede invocar un derecho a la igualdad de armas, puesto que dicho derecho sólo beneficia a los particulares.



91. Ciertamente, el propio Reglamento n.º 1049/2001 impone sólo obligaciones de transparencia a las instituciones que enumera, como alega la API. Sin embargo, el hecho de que tales obligaciones se impongan únicamente a las instituciones afectadas no puede conllevar, en los procedimientos jurisdiccionales pendientes, que la posición procesal de éstas se debilite en lo relativo al principio de igualdad de armas.

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 guion, del Reglamento n.º 1049/2001 mientras dicho procedimiento esté pendiente.

95. Dicha divulgación no tendría en cuenta las particularidades de esta categoría de documentos y equivaldría a someter al principio de transparencia una parte esencial del procedimiento jurisdiccional. Esto supondría que la exclusión del Tribunal de Justicia de entre las instituciones a las que se aplica el principio de transparencia, de conformidad con el artículo 255 CE, quedara en gran parte privada de su efecto útil.

96. Además, tal presunción se justifica también en relación con el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y con los Reglamentos de Procedimiento de los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 55).



97. En efecto, aunque el Estatuto del Tribunal de Justicia establece, en su artículo 31, la publicidad de la vista, limita, de conformidad con su artículo 20, párrafo segundo, la notificación de los documentos del procedimiento a las partes y a las instituciones de la Unión cuyos actos se impugnen.

98. Del mismo modo, los Reglamentos de Procedimiento de los órganos jurisdiccionales de la Unión prevén la notificación de los escritos únicamente a las partes del procedimiento. En concreto, el artículo 39 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el artículo 45 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia y el artículo 37, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de la Función Pública establecen que la demanda sólo será notificada al demandado.

99. En consecuencia, ha de señalarse que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia, ni dichos Reglamentos de Procedimiento prevén el derecho de acceso de terceros a los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en los procedimientos jurisdiccionales.

100. Pues bien, procede tener en cuenta esta circunstancia para interpretar la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, segundo guion, del Reglamento n.º 1049/2001. Si estos terceros pudieran acceder, sobre la base del Reglamento n.º 1049/2001, a dichos escritos, se cuestionaría el sistema normativo procesal que regula los procedimientos jurisdiccionales ante los órganos jurisdiccionales de la Unión (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 58).

101. A este respecto, procede señalar que carece de pertinencia la alegación por la API de que otros sistemas jurídicos nacionales han adoptado soluciones distintas que prevén, en particular, que los órganos jurisdiccionales permitan el acceso a los escritos procesales presentados ante ellos. Como sostiene la Comisión, y como declaró justamente el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 85 de la sentencia recurrida, la normativa procesal de los órganos jurisdiccionales de la Unión no prevé que los terceros tengan derecho a acceder a los escritos procesales depositados en la secretaría por las partes.

102. Al contrario, es precisamente la existencia de dicha normativa procesal, a la que se hallan sometidos los escritos procesales en cuestión, y el hecho de que no sólo no prevea ningún derecho de acceso a los autos, sino que, de conformidad con el artículo 31 del Estatuto del Tribunal de Justicia, prevea incluso que se pueda celebrar una vista a puerta cerrada o que determinadas informaciones, como el nombre de las partes, se mantengan reservadas, lo que contribuye a fundamentar la presunción de que la divulgación de los escritos procesales en

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : DAVID SEGUNDO VILAS ALVAREZ | FECHA : 03/01/2025 12:16 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 03/01/2025 12:16



cuestión perjudica a los procedimientos jurisdiccionales (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartados 56 a 58)”.

En este sentido, además, la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, dispone:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para resolver las solicitudes de acceso a la información que obre en poder de la Abogacía General del Estado se observarán las siguientes reglas:

1. Con el objeto de garantizar la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, no se facilitarán los escritos procesales de las Abogacías del Estado, así como tampoco las instrucciones que se impartan o los informes que se emitan en relación con las actuaciones procesales que deban realizarse

En vista de lo señalado, queda pues acreditado que, si se accediera al derecho de acceso, quedarían gravemente afectados los principios de igualdad entre las partes y contradicción. Para poder acceder al debate procesal en condiciones que respeten la contradicción e igualdad entre los implicados, ninguno de ellos puede ostentar una posición de privilegio que lo domine, algo que sucedería si el informe solicitado se hiciera público, pues se tendría acceso al criterio de la parte defensora del organismo autónomo afectado sobre el objeto de la cuestión litigiosa.

En este sentido, debe recordarse que este límite a la información, en relación con la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, enlaza con las previsiones constitucionales recogidas en el artículo 14 y, sobre todo, en el artículo 24.1 de la Constitución, que justifica el límite a la información por la incidencia que podría tener en los procedimientos judiciales.

En consecuencia, según lo dispuesto en el artículo 14.1 letra f de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se resuelve denegar el acceso a la información pública.



Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid o ante el Tribunal Superior de Justicia en que tenga su domicilio el solicitante, a su elección, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el plazo de un mes. En ambos casos, el plazo se contará a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación de la presente Resolución (Cf. artículos 20.5, 23 y 24 de la Ley 19/2013, de 13 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 30, 112.2 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

EL ABOGADO GENERAL DEL ESTADO

David Segundo Vilas Álvarez

MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : DAVID SEGUNDO VILAS ALVAREZ | FECHA : 03/01/2025 12:16 | Sin acción específica | Sello de Tiempo: 03/01/2025 12:16