

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo**  
**Contencioso-Administrativo**  
**PLENO**  
**SENTENCIA**

**Fecha de Sentencia:** 28/10/2011

**REC.ORDINARIO(c/a)**

**Recurso Núm.:** 42/2011

**Fallo/Acuerdo:** Sentencia Estimatoria

**Votación:** 18/10/2011

**Procedencia:** CONSEJO GRAL.PODER JUDICIAL

**Ponente:** Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas

**Secretaría de Sala :** 101

**Escrito por:**

**Nota:**

**Recurso contra el Acuerdo del CGPJ de 28 de octubre de 2010, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.**

**Falta de competencia del CGPJ para dictar el Reglamento referido.**

**Nulidad del acuerdo y del Reglamento.**

**Voto particular.**

**Num.:** 42/2011

**Votación:** 18/10/2011

**Ponente Excmo. Sr. D.:** Vicente Conde Martín de Hijas

**Secretaría Sr./Sra.:** 101

**TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
PLENO**

**SENTENCIA**

**Excmos. Sres.:**

**Presidente:**

**D. José Manuel Sieira Míguez**

**Magistrados:**

**D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez**

**D. Jesús Ernesto Peces Morate**

**D. Manuel Vicente Garzón Herrero**

**D. Segundo Menéndez Pérez**

**D. Enrique Lecumberri Martí**

**D. Manuel Campos Sánchez-Bordona**

**D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva**

**D. Santiago Martínez-Vares García**

**D. Eduardo Espín Templado**

**D. Juan Gonzalo Martínez Micó**

**D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

**D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo**

**D. Octavio Juan Herrero Pina**

**D. Emilio Frías Ponce**

**D. José Díaz Delgado**

**D. Eduardo Calvo Rojas**

**D. Manuel Martín Timón**

**D. Luis María Díez-Picazo Giménez**

**D. Ángel Aguallo Avilés**  
**D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco**  
**D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella**  
**D. Juan Carlos Trillo Alonso**  
**D. José Antonio Montero Fernández**  
**D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech**  
**D. Carlos Lesmes Serrano**  
**D. José María del Riego Valledor**  
**D. Antonio Martí García**  
**D. Agustín Puente Prieto**  
**D. Óscar González González**  
**D. Ramón Trillo Torres**  
**D. Vicente Conde Martín de Hijas**

---

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Octubre de dos mil once.

Visto por el Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituido por los magistrados indicados al margen, el recurso contencioso administrativo nº 2/42/2011, interpuesto por EDITORIAL ARANZADI, S.A, WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A., EDITORIAL TIRANT LO BLANCH, S.L., EDITORIAL BOSCH, S.A., CORPORACIÓN LEX NOVA, S.L., EDITORIAL JURÍDICA SEPIN, S.L. y FEDERACIÓN DE GREMIOS DE EDITORES DE ESPAÑA, representados por el procurador don Guillermo García San Miguel Hoover, contra el acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 28 de octubre de 2010, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.

Ha sido parte demandada el CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, representado por el Abogado del Estado

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por escrito presentado el 21 de enero de 2011 en el Registro General de este Tribunal Supremo el procurador don Guillermo García San Miguel Hoover, en representación de EDITORIAL ARANZADI, S.A, WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A., EDITORIAL TIRANT LO BLANCH, S.L., EDITORIAL BOSCH, S.A., CORPORACIÓN LEX NOVA, S.L., EDITORIAL JURÍDICA SEPIN, S.L. y FEDERACIÓN DE GREMIOS DE EDITORES DE ESPAÑA, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del

Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 28 de octubre de 2010, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, y, reuniendo los requisitos a que se refiere el artículo 45.2 de la Ley de la Jurisdicción, por providencia de 31 de enero de 2011 se tuvo por interpuesto el recurso y se requirió al Consejo General del Poder Judicial la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la referida Ley.

**SEGUNDO.-** Recibido, se tuvo por personado y parte recurrida al Abogado del Estado en la representación que ostenta del Consejo General del Poder Judicial y se dio traslado a la parte recurrente para que dedujera la demanda.

**TERCERO.-** Evacuando el traslado conferido por providencia de 25 de febrero de 2011, el procurador Sr. García San Miguel Hoover, en representación de las recurrentes, presentó escrito el 25 de marzo de 2011, en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó oportunos, solicitó a la Sala que previos los trámites de Ley,

*«dicte en su día Sentencia, estimándolo y declarando nulo y dejando sin efecto el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 28 de Octubre de 2010 por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, objeto del mismo, o, en su caso, anulando los artículos 2.3.d), 3.5.a), 6, 8, 9 y concordantes, así como la disposición adicional 1ª y el Anexo del citado Reglamento 3/2010».*

Por Primer Otrosí Digo, fijó la cuantía del recurso en indeterminada. Y por Segundo dijo, que "al referirse a una cuestión de estricto derecho, procede, en aras a la mayor rapidez de la tramitación del recurso y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción, prescindir del recibimiento a prueba y del trámite de vista o conclusiones", solicitando que, una vez contestada la demanda, se proceda por la Sala a dictar sentencia que ponga fin al proceso, sin más trámite.

**CUARTO.-** Evacuando el traslado conferido por diligencia de ordenación de 28 de marzo de 2011, el Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 29 de abril de este año, en el que suplicó a la Sala que dicte sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo.

Por Primer Otrosí Digo, también fijó la cuantía del recurso en indeterminada. Y por Segundo manifestó que "procede que la Sala falle directamente el recurso, al no haber pedido ninguna de la partes el recibimiento del juicio a prueba "fuera de la documental aportada con esta contestación a la demanda" ni el trámite de conclusiones".

**QUINTO.-** Por providencia de 29 de junio de 2009 se dejó sin efecto el señalamiento para votación y fallo acordado para esa fecha, debido a la imposibilidad material de haber llevado a cabo la deliberación por coincidir con la

de un elevado número de asuntos existentes en la Sección y presentar bastante complejidad alguno de ellos.

**SEXTO.-** El 6 de julio de 2011, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el presidente de la Sala acordó someter el conocimiento de este recurso al Pleno de la Sala y que se elevaran al mismo las actuaciones junto con el expediente administrativo.

**SÉPTIMO.-** Señalado para la votación y fallo el día 18 de octubre de 2011 y como ponente el Excmo. Sr. Don Nicolás Maurandi Guillén, por escritos de 27 y 28 de septiembre y 5 de octubre, todos de este año, los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Pedro José Yagüe Gil, don Juan José González Rivas, don Nicolás Maurandi Guillén y don Mariano de Oro-Pulido y López, respectivamente, comunicaron al presidente de la Sala su abstención «*por haber formado parte de la Sala de Gobierno que, en su sesión de 5 de julio de 2010, emitió informe acerca del Reglamento del Consejo General del Poder Judicial 3/2010 sobre Reutilización de Sentencias y otras resoluciones Judiciales (...)*».

Por auto de 6 de los corrientes se tuvieron por justificadas y se aceptaron las abstenciones referidas y se designó como ponente al Excmo. Sr. Don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

**OCTAVO.-** En la fecha acordada, 18 de octubre de 2011, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso, en el que el Ponente, al conformarse con el voto de la mayoría, declinó la redacción de la sentencia, con arreglo a lo dispuesto en el Art. 203 de la LEC, encargando el Presidente su redacción al Magistrado Excmo. Sr. Don Vicente Conde Martín de Hijas.

En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS**, Magistrado de Sala,

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Es objeto del presente recurso contencioso administrativo la impugnación del Acuerdo de fecha 28 de octubre de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales (B.O.E. 22 de noviembre de 2010).

El Reglamento 3/2010, de 28 de octubre, fue publicado en el BOE de 22 de noviembre de 2010. Tiene por objeto “la reutilización de sentencias y otras

resoluciones judiciales”, y consta de un preámbulo, 9 artículos, 4 disposiciones adicionales, una disposición final, un anexo con los precios públicos aplicables y un cuadro actualizado de las disposiciones reglamentarias vigentes del CGPJ.

El expediente de su elaboración comienza con una Nota de Servicio de 11 de marzo de 2010, con la que los Vocales Delegados del CENDOJ remiten al Presidente de la Comisión de Estudios e Informes, para su estudio e informes, el “Reglamento”. Acompañan un “Borrador” con preámbulo, 8 artículos (pasa del 7 al 11), dos disposiciones adicionales, una final y tres modelos de licencia de reutilización. En el texto referido en su Preámbulo y en su Art. 1º se indicaba respectivamente, que el Reglamento "es desarrollo de la Ley 37/2007" y "en desarrollo de la Ley 37/2007"

Al 10 de junio de 2010 por la Comisión de Estudios e informes se aprobó el proyecto de Reglamento en primera lectura, acordándose dar audiencia a determinadas corporaciones o entidades representativas de intereses afectados y dar noticia a través de la página web del CGPJ de la apertura de un trámite de información pública.

El texto en cuestión se compone de preámbulo, 9 artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición final y un anexo de los precios públicos aplicables.

Se remitió el proyecto a los Presidentes de TS, ANA, TSJ, FGE, Consejeros CCAA con competencias (11), a los Decanos de Juzgados (Barcelona, Valencia, Sevilla, Málaga, Bilbao, Zaragoza, Madrid, Palma de Mallorca) las asociaciones profesiones (AJFV, JD, APM, Asociación Nacional de Jueces-Zaragoza., Foro Judicial Independiente), a la Asociación de Gremios de Editores de España, al Consejo General de Procuradores de España, Al consejo General de la Abogacía, a la Conferencia de Rectores, Asociación de Internautas Madrid, FESABID, Consejo General de Graduados Sociales. En total 51 de los que alegaron 21, si bien con diversa extensión.

El 22 de septiembre de 2010 la Comisión de Estudios e Informes examina las modificaciones introducidas en el trámite de audiencia, explica la solución seguida por el artículo 8.1 a) y b) sobre la fijación de infracciones graves y se llevan a la letra f), como especificación, se suprime del preámbulo que el sistema de juicios públicos ya se venía aplicado y se fija el plazo máximo de revisión de convenidos (d. ad. 2º) en 3 meses en vez de 6 meses. Y se aprueba el texto elevándolo al Pleno.

Por Nota Interior de 21.10.10 se pide a la Presidente de la Comisión de Igualdad, informe previo de impacto de género. Que se emite en sentido favorable el 25.10.10.

Recabado por Nota Interior de 21.10.10, el Secretario General emite el 22.10.10 informe de legalidad, fundamentando la competencia del CGPJ en el artículo 107.10 LOPJ, en consonancia con la d. ad. 2ª.2 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la Información en el Sector Público. Explica que el Reglamento colma un vacío legislativo, dotando de respaldo a la adecuación ya en marcha a través del CENDOJ, y constatando la observancia del procedimiento establecido por el Art. 110.3 LOPJ y 136 bis LOPJ y afirmando su legalidad y acierto.

El acuerdo del Pleno que aprueba el Reglamento va acompañado de una memoria económica-financiera explicativa de cómo se han establecido los precios públicos incluidos en el anexo del Reglamento. Todo ello en cumplimiento del artículo 26 de la Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos. Precios públicos que se calculan en función de los costes (personal, recopilación conversión de formato, disociación y entrega), las inversiones efectuadas y su amortización y los gastos generales. La suma total de gastos es de 2.101.425 €. El número de Sentencias tratadas 350.000 y el número de sentencias vendidas 1.600.000. El coste por sentencia es de 6 € (2.101.425:350.000) (el precio público 1,50 €, pues se vende 4 veces).

**SEGUNDO.-** La recurrente en los hechos de su escrito de demanda señala la importancia incuestionable del presente litigio -que afirma trasciende de su propio interés- en tanto en cuanto confronta al CGPJ con la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público y con la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información del sector público, que traspone aquélla al Derecho español, cuyos objetivos y contenidos esenciales expone.

Relata a continuación los hitos más importantes del trámite de elaboración del Reglamento recurrido, y concluye afirmando la vulneración por parte de éste de la Directiva y Ley ya citadas; de las Leyes 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos y 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del derecho fundamental del acceso a la información y del principio constitucional de publicidad de las actuaciones judiciales, razón por la que postula su declaración de nulidad de pleno derecho en base a los siguientes fundamentos jurídicos, que podemos resumir en los siguientes términos:

**1º) «El Reglamento impugnado es nulo de pleno derecho porque el Consejo General del Poder Judicial carece manifiestamente de competencia para elaborar normas que vayan más allá del ámbito doméstico de la organización que gobierna».**

La recurrente afirma que el Consejo General del Poder Judicial, al igual que otros órganos constitucionales (a cuyo efecto invoca el Tribunal Constitucional y su Ley Orgánica), está investido de potestad reglamentaria.

Sin embargo, a diferencia de la potestad reglamentaria atribuida al Gobierno por el artículo 97 de la CE, es una potestad necesitada de una habilitación legal concreta y limitada al ámbito de las competencias que se hallan bajo su responsabilidad. Esto es, a tenor de lo dispuesto en los artículos 107.9 y 110 de la LOPJ, el CGPJ está habilitado para dictar normas “sobre su personal, organización y funcionamiento en el marco de la legislación sobre la función pública”, así como sobre “regulaciones de carácter secundario y auxiliar” acerca del “estatuto judicial”. Es decir, se trata de una potestad interna, doméstica “*ad intra*”, que carece de la nota de supremacía general que sólo tiene la que al Gobierno atribuye el art. 97 de la CE, que no tiene, ni puede tener carácter general, ni proyectarse “*ad extra*” sobre personas y actividades que están más allá y fuera de los límites de la organización.

Manifiesta que el fundamento de la atribución de potestad reglamentaria a los órganos constitucionales y, en especial al CGPJ, descansa en la necesidad de defender su independencia y sus funciones frente a eventuales intervenciones de otros Poderes del Estado –principalmente del Poder Ejecutivo- que podrían ponerla en peligro, razón por la que los reglamentos dictados por tales órganos constituyen –según autorizada doctrina administrativista-, pura y simplemente, normas secundarias de carácter interno y organizatorio, y alcance doméstico, carentes de efectos “*ad extra*”.

Aduce que los reglamentos del CGPJ merecen esa misma valoración, según sentencias del Tribunal Constitucional número 108/1986, de 26 de julio, relativa a la posibilidad de regular por reglamento los aspectos secundarios y auxiliares del status de Jueces y Magistrados, y del Tribunal Supremo, de 7 de febrero y 13 de septiembre de 2000, con respecto a las funciones reservadas al CENDOJ.

Concluye en definitiva que, así las cosas, es claro que el Reglamento 3/2010, al delimitar y regular un mercado como el de la reutilización de las sentencias y las resoluciones judiciales, trasciende el ámbito de la organización y funcionamiento interno del CGPJ, regulando relaciones con terceras personas ajenas a aquél, extralimitándose y vulnerando el artículo 107.10 de la LOPJ entre otros preceptos, motivo por el que ha de ser anulado.

**2º) «El Reglamento es nulo de pleno derecho en razón de la incompetencia manifiesta del Consejo General del Poder Judicial para regular la reutilización de sentencias y resoluciones judiciales».**

Sostiene la recurrente que el Reglamento, según su artículo 1.1, se dicta en desarrollo del artículo 107.10 de la LOPJ “y con respecto a las disposiciones de la Ley 37/2007”.



Sin embargo afirma que el Reglamento no tiene ni puede tener cobertura en el citado artículo 107.10 de la LOPJ que habilita al CGPJ para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar (art. 110.2 LOPJ) sobre el modo de llevar a cabo la publicación oficial de las sentencias y demás resoluciones judiciales, incluso en soporte electrónico, su recopilación, tratamiento, difusión y certificación, no contemplando en ningún caso entre las funciones específicas del CGPJ la reutilización de sentencias y resoluciones, como se evidencia sin la más mínima ambigüedad del simple contraste entre los términos literales del artículo 107.10 LOPJ y la definición de reutilización contenida en la Directiva 2003/98 y en la Ley 37/2007.

Y que la Ley 37/2007 tampoco confiere al CGPJ un título habilitante para operar en el mencionado ámbito, no ya sólo porque su disposición adicional 2ª se limita a incluir dentro de su ámbito objetivo de aplicación las sentencias y resoluciones judiciales, sino además porque no se encuentra comprendido en su ámbito subjetivo de aplicación (artículo 2), ni dentro del correspondiente a la Directiva 2003/98 (art. 2) toda vez que no puede conceptuarse como Administración Pública, ni como organismo del sector público.

De todo ello se desprende, en el mismo sentido informado en el trámite de elaboración por la Sala de Gobierno del TSJ de la Rioja, la Generalidad Valenciana y la Asociación Jueces para la Democracia, que el CGPJ carece de competencias para dictar un reglamento como el aquí impugnado, que excede con mucho de una mera norma reglamentaria de carácter secundario y auxiliar, pues regula "ex novo" una materia (la reutilización de sentencias y resoluciones judiciales) que rebasa su esfera de atribuciones, razón por la que debe ser declarado nulo de pleno derecho de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 62.2 de la LRJPAC.

**3º) «El Reglamento es nulo de pleno derecho por la manifiesta incompetencia del Consejo General del Poder Judicial para regular el mercado de reutilización de sentencias y resoluciones judiciales».**

El tercer motivo de impugnación incide de nuevo en la idea ya expuesta en los dos inmediatamente precedentes sobre la extralimitación por parte del Reglamento impugnado de los límites de la organización del Poder Judicial, en este caso referida a la delimitación y regulación por aquél efectuada de un segmento del mercado editorial, una actividad económica, respecto al que se reserva además el poder de definir el ámbito del mercado de la reutilización.

Explica en este sentido que el Reglamento confiere al CENDOJ dos prerrogativas extraordinarias: primero, el poder de elaborar bases de datos de prestaciones avanzadas con características análogas a las de los productos por ella comercializados y cualesquiera otras reutilizaciones profesionales para consulta por parte de los miembros de la Carrera Judicial; y segundo, el poder de restringir el ámbito del mercado de la reutilización al compás de las ampliaciones

que, en el acceso a dicho producto, acuerde para otros colectivos relacionados con la Administración de Justicia.

Afirma que ambas prerrogativas convierten al CENDOJ en regulador y operador del mercado de la reutilización, papeles que no sólo no están contemplados en su Reglamento regulador (el nº 1/1997, de 7 de mayo), sino que, y esto es lo más grave, tampoco están atribuidas al CGPJ a tenor de lo dispuesto en el artículo 107.10 de la LOPJ, que, según lo expuesto en el motivo inmediatamente precedente, no se pronuncia sobre la regulación del mercado de la reutilización y la intervención en el mismo como operador, que nada tiene que ver además con la competencia sobre publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones judiciales otorgada al CGPJ, ni con su potestad reglamentaria para fijar el modo de elaboración de libros electrónicos de sentencias, recopilaciones jurisprudenciales y tratamiento, difusión y certificación, como tampoco con los fines legitimadores de su atribución, pues no está dirigida ni a velar por su integridad, autenticidad y acceso, ni a asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de protección de datos personales.

Concluye en definitiva que, si el ordenamiento jurídico no habilita al CGPJ para disciplinar la reutilización de sentencias y resoluciones judiciales, con mayor razón no puede legítimamente regular el mercado de la reutilización.

**4º) «El Reglamento es nulo de pleno derecho por omisión del trámite esencial del informe de la Comisión Nacional de Competencia».**

Expone la recurrente, con cita de los artículos 25 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y 110.3 de la LOPJ, que el CGPJ debió recabar el informe preceptivo de la Comisión Nacional de Competencia puesto que el Reglamento aquí impugnado delimita y regula el mercado editorial y autoriza al propio Consejo a reducirlo en el futuro mediante un simple acuerdo autorizando la extensión progresiva de la base de datos propia, de características semejantes a las comercializadas por las actuales recurrentes, a colectivos nuevos que nada tienen que ver con el Poder Judicial.

Es decir, deja la libre competencia en este campo –pilar capital del funcionamiento de los mercados- en manos del CGPJ, circunstancia que, como mínimo, hacía obligada la consulta previa a la Comisión Nacional de Competencia, pues aunque su informe no reviste formalmente carácter vinculante, sí encierra una especial cualificación, en tanto en cuanto contribuye a reducir la discrecionalidad del CGPJ y proporciona un elemento de juicio irremplazable para valorar la adecuación del Reglamento impugnado a la Ley de Defensa de la Competencia.

Por ello concluye que la consecuencia, bien fuere por aplicación de la jurisprudencia contencioso- administrativa sobre omisión del informe colegial preceptivo en el procedimiento de elaboración de un reglamento, que afecta

directamente a la profesión regulada (art. 2.2 de la Ley de Colegios Profesionales de 1974), bien fuere por aplicación de la contenida en la sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 2010 (RJ 2010/1323) sobre el artículo 110.3 de la LOPJ, no puede ser otra que su invalidez y anulación.

**5º) «El Reglamento es nulo de pleno derecho por omisión del inexcusable trámite de audiencia».**

Afirma la recurrente que el Reglamento impugnado observa sólo en apariencia el trámite de audiencia contemplado en el artículo 110.3 de la LOPJ, porque, tras la celebración del mismo, el texto normativo sufrió modificaciones sustantivas (afectantes, por ejemplo, a la tipificación de algunas infracciones, al sistema de precios públicos y al plazo máximo de revisión de convenios) y se incorporó al mismo un documento llamado “memoria económico- financiera”, no dándose traslado de unas ni de otro a los interesados.

Sostiene que en estas circunstancias el CGPJ estaba obligado a celebrar un nuevo trámite de audiencia, según consolidada jurisprudencia de la Sala, resumida en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 2009 (RJ 2009/1123), y la ausencia del mismo ha de conllevar la declaración de invalidez y consiguiente anulación del Reglamento 3/2010.

**6º) «El Reglamento es nulo de pleno derecho por carecer de la imprescindible memoria económico- financiera y, consiguientemente, de la debida fundamentación económica».**

Sostiene la recurrente en el actual motivo de impugnación que el CGPJ en ningún momento, y pese a las advertencias formuladas por distintos interesados durante el trámite de audiencia, ha estudiado la dimensión económica del Reglamento proyectado, lo que, conforme a la sentencia de esta Sala de 15 de junio de 1994 (RJ 1994/4600) y el artículo 20.1 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, determina su nulidad de pleno derecho.

Explica que la incorporación de la denominada “memoria económico- financiera” se produjo *in extremis* en el momento de elevarse al Pleno del CGPJ el borrador de Reglamento, hurtando así a los interesados la posibilidad de su evaluación, pese a la trascendencia económica de la norma.

Y que su contenido, en cuanto se limita a indicar una serie de datos generales sobre los costes presupuestarios del CENDOJ, pero no sobre la estimación del coste de la implantación del sistema de reutilización diseñado por la norma, y mucho menos sobre los parámetros y la base de cálculo de los precios públicos previstos, no responde al régimen implantado por la Directiva 2003/98 y la Ley 37/2007, ni a la jurisprudencia (STS de 27 de noviembre de 2006 –RJ 2007/493) sobre la finalidad de la memoria económica, ni a los

requisitos impuestos en la materia por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

Aduce en tal sentido que el documento analizado no permite conocer, mediante la imprescindible separación contable, cuáles son los costes concretos asociados a la preparación de las sentencias y resoluciones judiciales para su reutilización y cuáles corresponden a otras actividades que en ningún caso pueden imputarse a la misma, ni justifica por qué imputa a los primeros costes que son gastos corrientes (mantenimiento del edificio, de los equipos informáticos, gastos generales, etc.). E indica que al final el coste unitario de tratamiento de una sentencia asciende a la misma cuantía que percibe en la actualidad el CENDOJ (1,5 €), lo que, a su juicio, revela que los cálculos conducentes a su obtención son posteriores al mismo y carentes de rigor.

**7º) «El artículo 6 y la disposición adicional 1ª del Reglamento y su Anexo vulneran la Ley 8/1989, de 13 de Abril, de Tasas y Precios Públicos».**

El Reglamento 3/2010 prescribe que la reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales con sujeción a condiciones de licencia o autorización “dará lugar al cobro de una prestación en forma de precio público”, que varía en función de la finalidad (comercial o no) y del volumen de documentación, de acuerdo con lo previsto en su Anexo (artículo 6).

Sin embargo manifiesta el recurrente que no concurre aquí el presupuesto de hecho habilitante para la fijación de precios públicos, constituido, según lo dispuesto en el artículo 24 que la Ley de Tasas y Precios Públicos, por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades llevadas a cabo con sujeción al Derecho Público en el mercado, en régimen de libre competencia con otros operadores privados que aquéllos retribuyen, porque el CGPJ, a través del CENDOJ, ostenta un régimen de monopolio en la provisión de las sentencias y demás resoluciones judiciales, blindado con la prohibición de que las editoriales jurídicas puedan obtenerlas por otras vías.

Y dicho régimen de monopolio conduce a implantar, en el mejor de los casos, un sistema de tasas por la tramitación o expedición de las licencias correspondientes (art. 13 de la LTPP), cuyo importe no exceda en su conjunto del coste real o previsible del servicio o actividad correspondiente o, en su defecto, del valor de la prestación recibida (art. 19.2 LTPP), resultando por ello palmaria la vulneración por el Reglamento 3/2010 de la Ley de Tasas y Precios Públicos.

**8º) «Los artículos 2.3.d) y concordantes del Reglamento 3/2010 infringe de forma frontal y directa la Ley de Defensa de la Competencia».**

Aduce el recurrente que la doble prerrogativa del CGPJ a través del CENDOJ (ya referida en el anterior motivo tercero) de crear una base de datos de prestaciones avanzadas con características similares a las de los productos por

ella comercializados y de extenderla a otros colectivos relacionados de uno u otro modo a la Administración de Justicia; esto es, de actuar a la vez como regulador y como operador del mercado de reutilización de sentencias y resoluciones judiciales, con fundamento en lo establecido en el artículo 2.3.d) del Reglamento 3/2010 carece de justificación alguna desde el prisma de la libre competencia, con la consiguiente amenaza del abuso de la posición de dominio que ostenta en su calidad de monopolista (art. 2 LDC) y colisionando de forma frontal con el espíritu y finalidad de la Directiva 2003/98 y la Ley 37/2007 relativo a la creación de un mercado único de los servicios de información, presidido por la libertad de competencia, en el que los operadores privados actúen en igualdad de condiciones.

Explica que para no incurrir en abuso de posición de dominio, el CGPJ debería haber acreditado en la forma debida que el precio público devengado por la autorización de la reutilización es equitativo y se corresponde estrictamente con los costes reales, y que el CENDOJ queda sujeto a idénticas condiciones que las editoriales jurídicas y, al no haberlo hecho, los artículos 2.3.d) y concordantes del Reglamento 3/2010 deben ser anulados.

**9º) «Los artículos 3.5.a, 8.4 y concordantes del Reglamento 3/2010 comprometen seriamente la efectividad del derecho fundamental de acceso a la información y al principio constitucional de publicidad de las actuaciones judiciales».**

Explica la recurrente que los citados preceptos del Reglamento 3/2010 en cuanto prohíben que los Juzgados y Tribunales (o sus unidades procesales de apoyo directo) faciliten directamente sus sentencias y demás resoluciones para su reutilización por terceras personas, restringen innecesariamente las posibilidades de reutilización y limitan la publicidad y difusión de la denominada "jurisprudencia menor", vulnerando con ello la Directiva 2003/98 (art. 8.1) y la Ley 37/2007 (art. 4.3.b) tantas veces citadas, así como el ejercicio del derecho fundamental de acceso de la información por parte de los ciudadanos y, en particular, de todos los juristas y el principio de publicidad de las actuaciones judiciales consagrado en el artículo 120.1 de la CE.

**10º) «Los artículos 8, 9 y concordantes del Reglamento 3/2010 vulneran de forma general los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionadora».**

En este último motivo la recurrente denuncia la infracción por los artículos 8 y siguientes del Reglamento impugnado del principio de legalidad en materia de infracciones y sanciones, consagrado con el rango de derecho fundamental en el artículo 25 de la CE.

Explica, con cita de las Sentencias del Tribunal Constitucional 305/1993 y 45/1994, que el Reglamento no puede definir ilícitos o conductas sancionables,

ni tampoco las sanciones aplicables a esos ilícitos, pues “el artículo 25.1 de la Constitución obliga al Legislador a regular por sí mismo los tipos de infracciones administrativas y las sanciones correspondientes”, razón por la que el cuadro de infracciones y sanciones contenido en el Reglamento impugnado debe ser anulado, al carecer de la imprescindible cobertura legal, tanto más cuanto el alcance de la potestad reglamentaria del CGPJ se circunscribe al ámbito definido por el artículo 110 LOPJ, y aquél carece de un poder sancionatorio propio sobre los ciudadanos en general.

**TERCERO.-** El Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda denuncia en primer lugar la carga valorativa de algunas de las afirmaciones vertidas por la recurrente en los hechos de su demanda -que identifica-, que considera pueden transmitir al Tribunal impresiones equívocas del contenido del Reglamento impugnado.

A continuación, en sus fundamentos jurídicos, siguiendo el orden establecido por la recurrente, se opone a cada uno de los motivos de impugnación por aquélla articulados en los siguientes términos:

**a) Al motivo primero:** Aduce el Abogado del Estado que la tesis de las demandantes, según la cual la potestad reglamentaria del CGPJ se constriñe a su ámbito interno o doméstico, ha sido sucesivamente desmentida tanto por el legislador, a través de las diversas intervenciones realizadas sobre el artículo 110 de la LOPJ, como por la jurisprudencia en las distintas ocasiones en que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre dicho precepto.

Transcribe la redacción originaria del artículo 110 de la LOPJ y señala que, a pesar de su limitado alcance aparente, fue objeto de una interpretación muy amplia por parte del Tribunal Constitucional en su sentencia 108/1986, de 29 de julio -cuyo Fundamento Jurídico 26 parcialmente copia-, que admitió que el Consejo ostentaba potestad para reglamentar el estatuto de los Jueces y Magistrados, aunque fuese a través de regulaciones de carácter secundario y auxiliar y sin incidir en el conjunto de los derechos y deberes que configuran el estatuto de los Jueces, marcando tan sólo condiciones accesorias para su ejercicio.

Señala que la generalidad de la doctrina admitió que el fundamento transcrito vino a consagrar un entendimiento amplio de la potestad reglamentaria del Consejo, que incluye desde luego facultades normativas “*ad extra*” para el desarrollo de la LOPJ, que fueron objeto de plasmación legislativa en la modificación operada en el artículo 110 LOPJ por la L.O. 16/1994, de 8 de noviembre.

Explica que la citada modificación añadió al precepto mencionado un extenso segundo apartado, en el que, no sólo plasmaba la doctrina de la

sentencia del Tribunal Constitucional ya mencionada, sino que se admitía que el Consejo pudiese dictar reglamentos en los casos que fuera necesario para la ejecución o aplicación de la LOPJ, en que así se prevea en esta o en otra Ley, y especialmente en una serie de materias –hasta un total de dieciocho- que se pasaban a enumerar sin carácter exhaustivo [y sin perjuicio de las previsiones específicas de la LOPJ que asignan al CGPJ potestad reglamentaria sobre una determinada materia (así el art. 230.5 o el art. 107.10)], sin que la posterior modificación operada por la L.O. 19/2003 variara su contenido de forma sustancial.

Esto, afirma el Abogado del Estado, supuso el giro definitivo de la potestad reglamentaria del CGPJ desde una potestad doméstica o "*ad intra*" a una potestad "*ad extra*", como lo demuestra el hecho de que el Consejo pasase a ostentar la competencia para regular, no sólo aspectos con incidencia sobre los Jueces y Magistrados, sino también sobre cuestiones (como la publicidad de las actuaciones judiciales, habilitación de días y horas, fijación de las horas de audiencia pública y constitución de los órganos judiciales fuera de su sede; tramitación de quejas y denuncias o cooperación jurisdiccional), que tienen una clara repercusión sobre los justiciables ajenos a la organización o gobierno del poder judicial.

Añade que una auténtica prueba de fuego sobre la capacidad del Consejo para dictar reglamentos con eficacia *ad extra* fue la impugnación del Acuerdo del Pleno del CGPJ de 7 de mayo de 1997, por el que se aprobaba el Reglamento 1/1997, del Centro de Documentación Judicial (junto con el ulterior Acuerdo plenario que aprobaba una modificación del Reglamento 5/1995, de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales y la Instrucción sobre remisión de las resoluciones judiciales al CGPJ para su recopilación y tratamiento por el CENDOJ), que dio lugar a las Sentencias de esta Sala de 7 y 13 de septiembre de 2000, expresamente invocadas por la recurrente que, en contra de su actual pretensión, vinieron a ratificar la competencia reglamentaria del Consejo en materia de tratamiento y difusión de la jurisprudencia en un sentido amplio.

En suma, concluye, no hay óbice en admitir que algunas normas cuya aprobación corresponde al Consejo pueden desplegar eficacia externa –sin carácter de generalidad, limitada a los sujetos que deciden relacionarse con el Consejo- en ámbitos estrictamente vinculados con la función y competencia propia del CGPJ, como sería el caso de la reutilización de sentencias, que se encuentran sometidas a un régimen específico de publicidad y publicación, y en las que adquiere una importancia capital la garantía de integridad, autenticidad y accesibilidad de los datos.

**b) Al motivo segundo:** Se opone el representante de la Administración demandada al entender que el artículo 107.10 de la LOPJ presta la cobertura necesaria para que el Consejo dicte una normativa reglamentaria dirigida a regular la reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.

Explica en este sentido que el término “reutilización”, introducido en el lenguaje jurídico español a raíz de la promulgación de la Directiva 2003/98/CE y la Ley 37/2007, no es más que es una variante o subespecie de la difusión de las sentencias, materia sobre la que, según resulta de la parte final del segundo párrafo del artículo 107.10 de la LOPJ, el CGPJ tiene potestad reglamentaria para garantizar, entre otros fines, a los efectos que aquí interesan, el acceso de los ciudadanos a las mismas.

El CGPJ para articular la difusión de las sentencias y demás resoluciones judiciales dispone de dos vías complementarias: una, proceder a la difusión de las sentencias a los ciudadanos por sus propios medios, empleando instrumentos de publicidad que las hagan directamente accesibles al público, y dos, proceder a suministrar las sentencias a sujetos que intermedien entre el Consejo y el público, de forma que sean esos intermediarios los que propicien en último extremo el acceso de los ciudadanos a las sentencias, normalmente previa la elaboración de productos con valor añadido; esto es, bases de datos. Y esto último es la reutilización, según la definición efectuada en el artículo 2.1 del Reglamento impugnado, labor que el CGPJ viene realizando cotidianamente a través del CENDOJ desde hace más de diez años, sin que el Reglamento varíe en modo alguno la forma de articularse el mercado de la reutilización de sentencias.

Añade que el propio legislador parece haber llegado a la misma conclusión, cuando a través de la disposición adicional 2ª de la Ley 37/2007 conecta la extensión de las previsiones contenidas en la misma a las sentencias y demás resoluciones judiciales, con la competencia atribuida al CGPJ por el artículo 107.10 LOPJ “y su desarrollo específico”, siendo así que el único órgano competente para acometer ese desarrollo es el CGPJ por vía reglamentaria, tal y como se desprende de la propia literalidad del artículo.

Y difiere del argumento desplegado por la recurrente sobre la no inclusión del CGPJ en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 37/2007, pues por más que no forme parte de la Administración General del Estado, ni sea un órgano administrativo sino constitucional, no cabe dudar de su pertenencia al sector público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.3 y disposición adicional 17ª de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el artículo 2 de la Directiva. Además, resalta que el propio título de la disposición adicional 2ª de la Ley 37/2007 “Aplicación a otros organismos” y la referencia que se hace en la misma ampliando su ámbito objetivo de aplicación a las sentencias y demás resoluciones judiciales, trae consigo una correlativa ampliación del ámbito subjetivo, como indirectamente da a entender la llamada que efectúa al artículo 107.10 LOPJ y al desarrollo específico del mismo, que, reitera, no puede ser llevado a cabo más que por el CGPJ.



**c) Al motivo tercero:** Niega el Abogado del Estado que el Reglamento impugnado erija al CGPJ en regulador y operador del mercado de reutilización de sentencias.

Sostiene que el Reglamento no tiene como finalidad regular el mercado de la reutilización, pues para ello tendría que contemplar cuestiones tales como los requisitos de acceso que han de reunir los reutilizadores para operar en ese mercado, las condiciones de establecimiento de los mismos, el modo de ejercicio de la prestación o los mecanismos de supervisión y control de mercado, que están ausentes del mismo.

Por el contrario, se limita a regular el cauce de suministro de las sentencias y otras resoluciones judiciales para que puedan ser empleadas por los reutilizadores, estableciendo unas condiciones generales que, además de ser concreción de las ya previstas en la Ley 37/2007, se aplican por igual a toda clase de reutilizadores, persigan éstos o no una finalidad comercial. Fuera de esto, el resto de condiciones que puedan aplicarse a los reutilizadores profesionales derivarían de la relación de licencia que en su caso hayan trabado con el CENDOJ, siendo su efecto el propio de los compromisos contractualmente asumidos y no el de las exigencias impuestas por un regulador del mercado.

Y en cuanto a la elaboración por el CENDOJ de bases de datos de prestaciones avanzadas y su posible extensión a otros colectivos distintos de Jueces y Magistrados, señala que el Reglamento sólo contempla la posibilidad de que elabore una de ellas (el "Fondo documental CENDOJ"), destinada a dar servicio a los propios miembros de la Carrera Judicial, definiendo su posible extensión en términos muy estrictos; esto es, a colectivos con un vínculo específico y directo con la Administración de Justicia y en definitiva con las funciones propias que tiene atribuidas el CGPJ.

**d) Al motivo cuarto:** Difiere la Administración demandada tanto de la necesidad del informe preceptivo de la Comisión Nacional de Competencia, como del efecto jurídico anudado por la recurrente a su ausencia.

Lo primero, porque la recurrente parte de una premisa que no se da, a saber, que el Reglamento impugnado regula el mercado de reutilización de sentencias y afecta a la libre competencia del sector, sin que el referido trámite se encuentre por lo demás contemplado en el artículo 110.3 de la LOPJ, que debe considerarse "*lex specialis*" en esta materia.

Y lo segundo, porque la jurisprudencia no considera la omisión de informes preceptivos << (...) como una infracción esencial y trascendental del procedimiento de elaboración de los reglamentos establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que tenga consecuencias invalidantes>> (sentencia de esta Sala de 9 de febrero de 2010- F.D. 3º-).

**e) Al motivo quinto:** El Abogado del Estado se opone a la declaración de nulidad pretendida por la recurrente en base a la omisión de un segundo trámite de audiencia negando, a diferencia de lo afirmado por aquélla, que los cambios operados en el primer texto -que sucintamente expone- puedan calificarse como sustanciales, pues apenas poseen relevancia con relación al contenido del Reglamento, y desde luego están muy lejos de ser la “columna vertebral” del mismo, sin que pueda apreciarse ninguna diferencia estructural relevante. Y por otra parte, en cuanto aquellas modificaciones obedecen a las alegaciones evacuadas durante el trámite de audiencia lo que determina la inaplicabilidad de la jurisprudencia invocada al efecto por la recurrente.

En cuanto a la omisión de traslado de la memoria económico- financiera afirma que si ningún precepto legal o interpretación jurisprudencial exige su elaboración para actuar con carácter general la potestad reglamentaria del Consejo, como a continuación se expondrá, menos aún para imponer dar traslado de aquélla en el trámite de audiencia.

**f) Al motivo sexto:** Señala el Abogado del Estado en primer lugar la inadecuada forma de titular el correlativo fundamento de la demanda, puesto que su sola lectura revela que sí existió la memoria económico- financiera y por tanto que el CGPJ sí estudió la dimensión económica del Reglamento proyectado.

Y respecto a las deficiencias que de contrario se le atribuyen sostiene que la memoria contiene parámetros suficientes para determinar la relación que guarda la cuantía del precio fijado con los costes soportados por el CENDOJ para poder efectuar la actividad a la que el precio va referido.

Así, desglosa los diferentes gastos, adjuntando un anexo de cálculo con valores concretos para cada una de esas partidas, a las que se aplica en su caso un porcentaje reductor; especifica el número total de sentencias tratadas y el número de sentencias vendidas. El coste de tratar una sentencia, que se estima en 6 euros, resulta de dividir el total de gastos por el número de sentencias tratadas, y la cuantía del precio final se obtiene dividiendo el coste por sentencia entre el número estimado de veces –cuatro- que cada sentencia se vende. Y añade que el propio Reglamento (en su parte expositiva y en su art. 6.1) ofrece datos que demuestran que los precios fijados en él están orientados a costes, siendo a su juicio la coincidencia entre la cuantía del coste unitario de tratamiento por sentencia fijado por el Reglamento y la que percibe en la actualidad el CENDOJ el mejor reconocimiento de su razonabilidad.

Señala que la Directiva no exige a la memoria económico- financiera justificar ex ante que los precios públicos fijados en el Reglamento se basan en costes durante un ejercicio contable apropiado y se calculan de acuerdo con los principios contables de aplicación, sino sólo la rendición de cuentas a posteriori y a solicitud del interesado tal y como dispone el artículo 6.4 in fine del Reglamento, por lo que ningún incumplimiento se produce de la misma.

Que la normativa citada por la recurrente (art. 24.1 de la Ley del Gobierno) no resulta en rigor de aplicación al caso que nos ocupa, pues el procedimiento de elaboración de los Reglamentos del CGPJ se atiene a unas pautas especiales, contenidas en el artículo 110.3 de la LOPJ, que es la única norma de referencia en esta materia y que en ningún momento prevé con carácter preceptivo la necesidad de aportar una memoria económica a los proyectos reglamentarios.

Como tampoco resultan aplicables los requisitos de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que la recurrente estima incumplidos, referidos exclusivamente a las tasas, adoptando la contraprestación económica prevista en el Reglamento impugnado la forma de precio público, para los que además, a diferencia de lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley citada, no se contempla la nulidad de pleno derecho por falta de la memoria económico-financiera.

**g) Al motivo séptimo:** Manifiesta el Abogado del Estado que la contraprestación establecida por el Reglamento no podía revestir otra forma que la de precio público, y ello porque el CENDOJ, en contra de lo afirmado por la recurrente, no ostenta el monopolio de la provisión de las sentencias.

Explica en este sentido que el CENDOJ no es la única fuente de suministro de que disponen los reutilizadores para aprovisionarse de sentencias, disponiendo de otras alternativas –tales como la obtención de sentencias a través de un previo reutilizador, o a través de actos de difusión o divulgación que no constituyen reutilización (por las partes de un procedimiento judicial, medios de comunicación social o boletines de información jurídica)- que permiten eludir el pago del precio exigido por el Reglamento, lo que satisface el estándar establecido por la STC 185/1995, de 14 de octubre (F.J. 3º).

**h) Al motivo octavo:** El representante de la Administración demandada reitera, remitiéndose a lo expuesto al contestar el anterior motivo tercero, que la posibilidad del CENDOJ de elaborar una base de datos de jurisprudencia de prestaciones avanzadas para consumo interno de Jueces y Magistrados no convierte a aquél en operador en el mercado de la reutilización de sentencias. Y que la eventual, mínima e hipotética posibilidad de apertura a otros colectivos funcionariales, integrantes también de la Administración de Justicia, en modo alguno puede ser entendida como una prerrogativa discrecional con capacidad para restringir en potencia el mercado de los reutilizadores comerciales o falsear la competencia en el sector.

Afirma en suma que no es cierto que el Reglamento faculte al CENDOJ para operar en el mercado de la reutilización de sentencias con ventaja sobre los reutilizadores comerciales, por la sencilla razón de que el Reglamento (como resulta de la lectura combinada de los apartados d) y b) de su artículo 2.3) ni

siquiera plantea que el CENDOJ proceda a la comercialización al público de su base de datos de prestaciones avanzadas -que manifiesta no alcanza a ser un auténtico producto sustitutivo de las bases de datos comercializadas por los reutilizadores profesionales-, a la cual sólo se pretende dar un uso interno acorde con la misión de servicio público en que consiste la Administración de Justicia.

Concluye que el Reglamento se preocupa de garantizar que los distintos agentes que operen en el mercado de la reutilización de sentencias disfruten de iguales condiciones para favorecer la competencia entre ellos, lo que precisamente avala la posición y actividad del CENDOJ, centralizando la gestión de la reutilización de las sentencias y que por ello el citado Reglamento no afecta ni cercena el mercado de la reutilización de sentencias, sino que de acuerdo con la doctrina contenida en el F.D. 4º de la sentencia de esta Sala de 7 de febrero de 2000 que transcribe, lo posibilita.

Para terminar señala que en rigor el Reglamento impugnado no extiende el acceso al Fondo Documental CENDOJ a ningún colectivo distinto de los miembros de la Carrera Judicial, razón por la que en su caso el hipotético acuerdo plenario del CGPJ que así lo dispusiera debería ser el objeto de impugnación.

**i) Al motivo noveno:** La Administración demandada considera especialmente injustificada la vulneración que la recurrente atribuye al Reglamento impugnado del derecho fundamental de acceso a la información.

Entiende que el referido derecho no se salvaguarda a través de la inserción de las sentencias en las bases de datos de los reutilizadores comerciales, sino a través de la divulgación que de las sentencias de actualidad se haga a través de los medios de comunicación social, boletines de información jurídica y similares, medios que el Reglamento precisamente excluye del concepto de reutilización.

Explica también que el régimen de autorizaciones establecido por el Reglamento para el acceso a resoluciones judiciales que no están de ordinario publicadas por el CENDOJ no redundaría en una restricción u obstaculización a la libertad de información, sino que por el contrario favorece un mayor flujo de la información y garantiza la igualdad de condiciones entre todos los potenciales reutilizadores y la libre competencia.

En cuanto a la posible afectación del principio de publicidad de las actuaciones judiciales indica el Abogado del Estado que lo que garantiza el artículo 120.1 CE, así como los artículos 234 y 266 de la LOPJ, es la garantía "personal" de acceso a las sentencias y actuaciones judiciales derivada de su carácter público, por cualquiera que tenga interés legítimo en el sentido interpretado por la sentencia de esta Sala de 7 de febrero de 2000 (F.D. 2º), no la

posibilidad de reutilizarlas a posteriori para facilitar el acceso a las mismas por parte de terceros, ámbito este último al que se contrae el Reglamento 3/2010.

**j) Al motivo décimo:** Se opone la recurrida al último de los motivos de impugnación que de contrario se articulan, al entender que la tipología de infracciones y sanciones prevista en el Reglamento impugnado resulta básicamente coincidente con la del artículo 11 de la Ley 37/2007, respecto a la cual se limita a introducir algunas especificaciones, concreciones y adaptaciones terminológicas, es decir a perfilar o especificar el alcance de aquellas infracciones actuación permitida por el artículo 129 de la LRJPAC.

Por otra parte aduce que no existe inconveniente jurídico alguno para calificar la relación entre los reutilizadores y el CGPJ como una relación de sujeción especial desde el punto de vista de los primeros y de supremacía especial desde el punto de vista del segundo, que, según abundante jurisprudencia constitucional (sentencia 83/1990, de 4 de mayo), atenúa el principio de reserva de ley en materia de tipificación de infracciones muy graves y su correspondiente sanción.

Entiende que la determinación del sujeto titular de la potestad sancionadora en una Comisión especial del CGPJ encuentra suficiente cobertura en el artículo 11.6 de la Ley 37/2007 conforme al cual el ejercicio de la potestad sancionadora “corresponderá a los órganos que la tengan atribuida por razón de la materia”, siendo obvio que el CGPJ es el competente en materia de reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales.

Y por último en relación a las personas a las que aquella potestad sancionadora puede afectar entiende que la reutilización conlleva inevitablemente la relación con terceros sujetos ajenos a la órbita del poder judicial –los sujetos reutilizadores- lo que no puede suponer un obstáculo a la capacidad sancionadora del órgano.

Y, en cuanto al posible incumplimiento de la prohibición contenida en el artículo 3.5.a) por parte de Jueces, Magistrados, Secretarios o demás personal al servicio de la Administración de Justicia precisa que el Reglamento no dispone la creación en la LOPJ de una infracción específicamente concebida para reaccionar frente a aquélla, sino simplemente la corrección disciplinaria de acuerdo con la regulación legal ya contenida en aquélla.

**CUARTO.-** Expuesto en los fundamentos anteriores las tesis contrapuestas de las partes, es conveniente hacer unas observaciones de carácter previo, para explicar la línea discursiva que seguiremos en nuestro enjuiciamiento del recurso.

El examen de la fundamentación de la demanda pone en evidencia el diferente alcance de cada uno de los motivos de impugnación. En una

apreciación de conjunto se constata que mientras una serie de ellos se refieren al Reglamento en su globalidad (Fundamentos Segundo al Séptimo inclusive) los demás se refieren a preceptos concretos del mismo (Fundamento Octavo a Undécimo inclusive).

A su vez, los tres primeros se refieren a la que califican como manifiesta incompetencia del Consejo General del Poder Judicial para la regulación que se contiene en el Reglamento (Fundamento Segundo, Tercero y Cuarto), y los otros tres (Quinto, Sexto y séptimo) a pretendidas infracciones en la tramitación seguida para la elaboración del Reglamento.

La propia ordenación sistemática de la demanda, clarificadora de por sí, evidencia la distinta jerarquía conceptual que la propia parte demandante atribuye a sus distintos motivos de impugnación, pues el éxito hipotético de los que se refieren al Reglamento en su globalidad hace ya innecesario el examen de la impugnación de los referidos a la impugnación de preceptos concretos del mismo, aunque en realidad no lo impida, pues nada obsta a un enjuiciamiento concreto, a mayor abundamiento.

Volviendo a los primeros fundamentos, y siguiendo respecto a ellos el mismo criterio que hemos expuesto respecto del conjunto de todos, es claramente discernible entre ellos su distinta significación, pues a los concernientes a lo que la demanda califica como manifiesta incompetencia, les es atribuible un sentido de radicalidad, cuyo éxito hipotético, a su vez, hace innecesario (aunque en rigor tampoco lo impidiera en un discurso a mayor abundamiento) el enjuiciamiento de los relativos a la regularidad de la elaboración del Reglamento.

Y todavía se podría agotar más la clarificación del criterio a seguir, jerarquizando los tres motivos atinentes a la competencia en un orden sucesivamente subsidiario; si bien, como luego se verá, sólo el análisis de la materia regulada en el Reglamento, a lo que se refieren de los tres fundamentos referidos los dos últimos, permite dar adecuada respuesta al planteamiento del primero de ellos; por lo que no es aconsejable que en nuestra argumentación nos atengamos a un paralelismo estricto con el orden en que se enuncian los referidos fundamentos, de modo que en la respuesta a uno puedan anticiparse consideraciones que tienen que ver más con otro.

Por último en este capítulo de enunciación del criterio a seguir, resulta conveniente que, antes de abordar el enjuiciamiento de las alegaciones de incompetencia del Consejo General del Poder Judicial, nos enfrentemos de modo globalizado al estudio del sentido de la regulación del Reglamento en cuanto al ámbito de la realidad a que su regulación se refiere, cuestión respecto de la que las partes difieren, y que abordan al tratar desde sus contrapuestas posiciones de la negación o afirmación de la competencia al respecto, pues de cual sea la

índole de la materia regulada, dependerán el sentido de la respuesta al resto de las cuestiones atinentes a la competencia.

**QUINTO.-** A).- El Reglamento impugnado, como indica en su artículo primero, *«tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a la reutilización de las sentencias y otras resoluciones judiciales»*. Resulta clave a los efectos del actual proceso la aclaración de en qué consista esa reutilización, en cuanto ámbito de la realidad o materia objeto de la posible regulación reglamentaria por el Consejo General del Poder Judicial.

Para ello debemos remontarnos a lo que al respecto se dispone en la Ley 37/2007 de 16 de noviembre, sobre reutilización de la Información del Sector Público, citada en el propio artículo 1º del Reglamento, cuya ley, como destaca el propio Reglamento en su Preámbulo (apartado I, párrafo tercero), *«constituye a su vez transposición de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público»*.

Pero antes de remontarnos a esas fuentes de la Ley y de la Directiva referidas, sin salirnos todavía del propio Reglamento, debemos buscar en él con sentido crítico lo que se entienda por reutilización, lo que se contiene en la definición de reutilización que da el mismo, tanto en sentido positivo como negativo, que se enuncia en su artículo 2, respectivamente, en sus números 1 y 3.

Dice el primero:

*«1. A los efectos de este Reglamento, se entiende por reutilización el uso de las sentencias y otras resoluciones judiciales por parte de personas físicas o jurídicas que las empleen, a su vez, para facilitar a terceras personas el acceso a tales sentencias y resoluciones, o a productos con valor añadido elaborados a partir de las mismas, sea o no con fines comerciales.*

(...)

3. No se considera reutilización:

a)...

*b) La publicación oficial que realice el Consejo General del Poder Judicial de las sentencias y otras resoluciones judiciales para cumplir con los fines básicos de difusión de la jurisprudencia, lo que podrá efectuarse mediante un buscador accesible en línea puesto a disposición de todos los ciudadanos. Ese buscador no podrá incorporar un valor añadido que, por ser similar al de las bases de datos comercializadas por los reutilizadores profesionales, vaya en detrimento de la actividad de éstos, sin perjuicio de la funcionalidad que es inherente a todo buscador, la cual podrá ser objeto de mejoras y actualizaciones conforme a los avances tecnológicos existentes en cada momento.*

c)...

d)...

- e)...
- f)...
- g)...
- h)...

Son claramente destacables, según esa definición positiva y negativa de la reutilización por el propio Reglamento los siguientes elementos:

1º) Que según él lo que se califica como reutilización, y como tal se regula por él mismo, es una actividad realizada por terceros, ajenos al Poder Judicial, actividad que estos a su vez despliegan en relación con otros terceros.

2º) Que de esa actividad se excluye la propia actividad del Consejo General del Poder Judicial para la difusión de la jurisprudencia y otras resoluciones judiciales.

Añadamos aquí que esa actividad excluida es precisamente la actividad a que se refiere el Art. 107.10 de la L.O.P.J. . Esto conlleva la consecuencia de que, cuando en el Preámbulo del Reglamento se dice que de acuerdo con la competencia que le otorga el artículo 107.10 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial para *«la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones judiciales que se determinen del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales»* (Apartado I, párrafo segundo), y que *«se dicta en desarrollo del citado artículo 107.10, de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial»* (Apartado I, párrafo tercero), la aludida competencia y el mencionado desarrollo se están refiriendo a una actividad, que no es la regulada en el Art. 107.10, L.O.P.J., desde el momento en que el propio Reglamento excluye de la reutilización que regula la actividad a que se refiere ese precepto de la L.O.P.J.. En este punto deberemos detenernos más adelante.

3º) Que la actividad regulada no es en modo alguno una actividad administrativa pública.

B).- Volviendo ahora, según antes se anunció, a la Ley 37/2007, en cuya estela normativa se sitúa el Reglamento (aunque no lo proclame expresamente con la contundencia con la que acabamos de afirmarlo, desde el momento que no se reclama como desarrollo de la misma –como hacía, por cierto un anterior proyecto del mismo-sino como desarrollo del artículo 107.10 de la L.O.P.J.), es apreciable una sustancial coincidencia de contenido de este y de aquella, como no podía ser menos (no en balde el Preámbulo del Reglamento –Apartado I, párrafo tercero, de reiterada cita- afirma que el Reglamento *“se dicta en desarrollo del Art. 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, si bien al mismo tiempo deberá estar en consonancia con las disposiciones de la Ley 37/2007...”*).

Dicha Ley, cuando en su artículo 3 regula lo que califica como *“Ambito objetivo de aplicación”*, define la reutilización, diciendo en su número 1:



*«1. Se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.»*

Si se comparan las definiciones de la reutilización de la Ley y del Reglamento, las únicas diferencias entre los mismos, consisten: a) en la referencia a *“documentos públicos”*, en la Ley, y a *“Sentencias y otras resoluciones judiciales”*, en el Reglamento, que se explica sin más por el distinto ámbito de la una y del otro; y b) en la omisión en el Reglamento de la acotación negativa de la definición de la Ley contenida en la expresión *“siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública”*, omisión que sin embargo no permite entender que el concepto de reutilización del Reglamento sea distinto del de la Ley, pues se explica sin más, aparte del distinto ámbito de la una y del otro, de mayor generalidad en el de la ley, por el hecho de que ese elemento no explícito en la definición positiva genérica del Reglamento se contiene en otro lugar de su contenido en concreto en el apartado 2, según antes se explicó, con lo que a la postre el concepto de reutilización es el mismo en ambos textos normativos.

Resulta así claro que, tanto la Ley 37/2007, como el Reglamento impugnado regulan actividades de la misma índole, debiendo retener, para establecer el ámbito en que se sitúa esa actividad (determinante, según luego se razonará, al abordar los problemas competenciales), que la misma, la actividad de reutilización, no es *“una actividad administrativa pública”*, como por lo demás ya hemos destacado antes.

La índole de la actividad es, por el contrario, y así queda perfectamente explicado en el Preámbulo de la Ley, una actividad privada referida a una información que el legislador toma en consideración en referencia a la información generada en el sector público, por la *“potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información”*, información que *“posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática”* (Preámbulo, párrafo primero).

En el Preámbulo de la Ley (Párrafo 3º) queda clara la distinción entre la producción y difusión de los documentos generados en el sector público, *“para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada,”* y la *“utilización de dichos documentos por otros motivos ya sea con fines comerciales o no”,* que *“constituye una reutilización”*.

En él, a su vez, se fija el objetivo de la regulación legal que es doble:

*«Por una parte, se persigue armonizar la explotación de la información en el sector público, en especial la información en soporte digital recopilada por sus distintos organismos relativa a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas, patentes y educación, etc., al objeto de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público, y reforzar la eficacia del uso transfronterizo de estos documentos por parte de los ciudadanos y de las empresas privadas para que ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido. Por otra parte, la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia.»*

Se trata, pues, de una regulación en si novedosa, que acota un ámbito de la realidad, que no se sitúa en el ámbito del sector público, sino en el privado, aunque de aquel tome la materia prima; esto es, documentos generados en el sector público, y respecto de los que está ya agotado lo que podríamos considerar como ciclo institucional de los mismos.

C).- A su vez esa regulación de la Ley, como se expone en su Preámbulo, trae causa de la Directiva 2003/98 CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, de la que es transposición; lo que nos permite afirmar la identidad de la actividad regulada en la Directiva y en la Ley, y al propio tiempo nos abre la puerta para abundar, tomándolo de la Directiva, tanto en el sentido de la actividad social objeto de regulación, en cuanto diferenciada de la que es propia del ámbito institucional del sector público, como en la novedad que en el plano normativo implica la regulación de la misma.

Esa diferencia entre lo que la elaboración de documento supone dentro del ciclo institucional del sector público y lo que supone su reutilización ulterior, como pura actividad privada, queda clara en la definición contenida en el artículo 2 apartado 4), que es del siguiente tenor:

*«4) Reutilización: el uso de documentos que obran en poder de organismos del sector público por personas físicas o jurídicas con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron. El intercambio de documentos entre organismos del sector público en el marco de sus actividades de servicio público no se considerará reutilización.»*

Si se comparan las definiciones de reutilización en la Ley y en la Directiva, sin perjuicio de su exacta coincidencia conceptual, como no podía ser de otra forma, se advierte una mayor claridad expresiva, si cabe, en la última a los efectos que en este proceso interesan, cuando alude al uso con fines “distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron”, idea que en la Ley se expresa de otro modo, cuando dice: “*siempre que su uso no constituya una actividad administrativa pública*”. Es fácil entender que el uso de los documentos por personas físicas o jurídicas con fines “*distintos del propósito inicial que tenían*

*esos documentos en la misión de servicio público para lo que se produjeron*”, (de la Directiva), es la razón determinante de que ese uso “no constituya una actividad administrativa pública”(de la Ley). La conjunción de ambos textos en su sustancial identidad evidencia, sin género de duda, que la actividad de reutilización de documentos públicos (que es objeto de regulación en el Reglamento aquí recurrido en la concreción específica de estos en sentencias y demás resoluciones judiciales) es algo por completo ajeno al ámbito institucional del sector público, en el que los documentos se generan.

Al propio tiempo en los “Considerandos” de la Directiva queda claro el propósito novedoso de la regulación, la configuración formal de la reutilización en cuanto nueva categoría normativa.

Al respecto son destacables en dichos “considerandos” varios elementos. Primero la inequívoca incardinación de la reutilización en el ámbito del mercado interior (considerando (5)), y la necesidad de una regulación unitaria que supere los obstáculos que representan normas y prácticas normativas diversas (considerando (6)). Conviene reproducir aquí selectivamente contenidos de esos “considerandos”:

*«(5)... La información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales (...). Una más amplia posibilidad de la reutilización de documentos del sector público debe permitir, entre otras cosas, a las empresas europeas aprovechar su potencial y contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo.»*

*«(6) Existen considerables diferencias de un Estado miembro a otro en relación con las normas y prácticas de explotación de los recursos de información del sector público. Estas diferencias constituyen barreras que obstaculizan el aprovechamiento pleno de las posibilidades económicas de este recurso esencial. La tradición de explotación por organismos del sector público de información de dicho sector ha tenido un desarrollo muy diverso, lo que se ha de tener en cuenta. Debe llevarse a cabo, por tanto, una armonización mínima de las normas y prácticas nacionales en materia de reutilización de los documentos del sector público en los casos en que las diferencias entre las normas y las prácticas nacionales o la ausencia de claridad obstaculizan el buen funcionamiento del mercado interior y el adecuado desarrollo de la sociedad de la información en la Comunidad. »*

D).- Después del recorrido en la búsqueda de lo que sea la reutilización, a los efectos ulteriores de decidir quien pueda ostentar la potestad para su regulación reglamentaria, podemos establecer a modo de conclusión los siguientes elementos:

1º) Que la reutilización, en cuanto categoría normativa, aparece por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en la Directiva 2003/98, CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, transpuesta por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

2º) Que en el ámbito concreto del poder judicial y de las sentencias y resoluciones jurídicas producidas en él no existía en el plano normativo ninguna regulación hasta la publicación del Acuerdo de 28 de octubre de 2010, del Pleno de Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, independientemente de que en el plano contractual, que no normativo, el Consejo General del Poder Judicial, por medio de su órgano técnico el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) , viniese cediendo a empresas editoriales para su utilización comercial, el material informativo necesario para lo que en la nueva normativa se define como reutilización.

3º) Que existe una completa coincidencia conceptual, salvo la especificación de los documentos de que se trata en el último, entre los conceptos de reutilización definidos en la Directiva, en la ley y en el Reglamento citados.

4º) Que la actividad de reutilización es una actividad de particulares, personas físicas y empresas, no una *“actividad administrativa pública”*, referida al uso de documentos (en el caso que ahora nos ocupa de sentencias y resoluciones judiciales) *“con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron”*. O en otros términos, y ya en referencia concreta a las resoluciones judiciales, un uso situado en ámbito diferente del ámbito institucional de los órganos del Poder Judicial, en que se dictan las sentencias y resoluciones.

5º) Que prueba del hecho de que la reutilización de sentencias y resoluciones judiciales se sitúa fuera de lo que en otro momento hemos calificado de ciclo institucional de los órganos del sector público, y en cuanto a la concreción de este concepto de los del Poder Judicial, es que el Reglamento que aquí se cuestiona excluye del ámbito de la reutilización en su Art. 2.3.b) la actuación oficial del Consejo General del Poder Judicial a que se precepto se refiere, como ya advertimos antes.

6º) Que la regulación contenida en el Reglamento recurrido es una regulación completa y novedosa de la reutilización que se extiende incluso al establecimiento de un régimen sancionador, con definición de infracción y sanciones, fundamentalmente de sujetos privados ajenos al Poder Judicial, y a la fijación de precios públicos por la utilización por los que en el Preámbulo denomina *“empresas infomediarias”*, por la cesión de documentos, cuya disponibilidad primariamente corresponde en exclusiva al CENDOJ.

Es a partir de las consideraciones que preceden como puede abordarse ya el delicado problema planteado en el recurso de si el Consejo General del Poder Judicial tiene potestad reglamentaria para dictar el Reglamento que ha dictado.

**SEXTO.-** Entrando, pues, ya en ese problema, en principio lo que procede en este caso, más que un análisis teórico de cuales sean los límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, es decidir si su potestad reglamentaria, que inequívocamente tiene atribuida, le habilita para dictar el Reglamento impugnado en este recurso. Pero para decidir esta cuestión, es inevitable enfrentarse con el alcance genérico de esa potestad.

Sobre el particular debemos compartir en lo sustancial el planteamiento del Fundamento Segundo de la demanda, en el que se expresa con acierto: a) la diferencia entre la potestad reglamentaria del Gobierno y la del Consejo General del Poder Judicial: la primera directamente atribuida a aquel en la Constitución en su artículo 97, y la segunda, necesitada de una habilitación legal infraconstitucional concreta y limitada al ámbito de las competencias del CGPJ; b) el fundamento constitucional de la atribución a éste de potestad reglamentaria, que debe ser clave primaria a la hora de resolver problemas, como aquí acaece, de delimitación de dicha potestad o de existencia o inexistencia de la misma respecto de la materia, o el ámbito de la realidad social en el que tal cuestión se suscite; y c) la cobertura de su tesis en la sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986, de 26 de julio, si bien no tanto en las sentencias de este Tribunal Supremo de 7 de febrero y 13 de septiembre de 2000, como de inmediato razonaremos, de valor muy escaso para el actual proceso. Puede sin embargo prestarse a alguna confusión la fórmula de la delimitación espacial contenida en los conceptos la potestad domestica “*ad intra*” y de potestad “*ad extra*”, aunque en los términos en que se usan en el fundamento que analizamos no la consideramos desacertada.

No nos resulta sin embargo compartible la tesis de oposición del Abogado del Estado, en la que, aprovechando la relativa equivocidad de los conceptos de potestad doméstica “*ad intra*” y de potestad “*ad extra*”, aduce la superación de esos planteamientos, tanto por el legislador, a través de las diversas intervenciones realizadas sobre el artículo 110 de la L.O.P.J., como por la jurisprudencia en las diversas ocasiones en que se ha pronunciado sobre dicho precepto.

La explicación que propone del sentido de la evolución de las reformas del Art. 110 L.O.P.J. por la Ley 16/1994 y del Art. 107.10 por la LO 19/2003 y en relación con ellas de las Sentencias del Tribunal Constitucional 108/1986 y de las de este Tribunal Supremo de 7 de febrero y 13 de septiembre de 2000, como sucesiva ampliación de los cuestionados límites de la potestad reglamentaria, siendo válida en su punto de partida, no consideramos que lo sea en su extremo final. No puede extraerse del punto de arranque de su argumentación la conclusión de que no existe óbice para admitir que algunas normas, cuya aprobación corresponde al Consejo, pueden desplegar eficacia externa -sin carácter de generalidad- limitada a los sujetos que deciden relacionarse con el Consejo en ámbitos estrictamente vinculados con la función y competencias

propias del CGPJ, como sería el caso de la reutilización de sentencias. Un planteamiento tal distorsiona el problema suscitado en este caso, que no es el despliegue de la eficacia externa de normas aprobadas por el Consejo respecto de sujetos que se relacionen con él en ámbitos estrictamente vinculados con su función y competencias, sino si, según sostiene el Abogado del Estado, en dicha eficacia externa puede incluirse la reutilización de sentencias, que es precisamente la cuestión a resolver en este caso. Una cosa es la eventual eficacia externa de una regulación dictada por el CGPJ en el ámbito de actuación institucional de los órganos del Poder Judicial (tesis compartible); y otra la potestad para la directa regulación reglamentaria de relaciones de terceros ajenos al Poder Judicial con éste.

**SEPTIMO.-** Para responder al planteamiento del Abogado del Estado conviene advertir que las ideas de localización espacial insitas en las expresiones “*ad intra*” y “*ad extra*” no pueden tomarse en sentido absoluto, sino que, como en tantas ocasiones ocurre en el planteamiento de los problemas jurídicos, su significado varía según la perspectiva intelectual desde la que se utilicen, debiendo ponerse en relación con el contexto en que se utilizan y con el momento de su empleo. Y en relación con ello debe advertirse igualmente que el verdadero sentido orientador de las argumentaciones de las Sentencias no puede establecerse aislándolas de los concretos litigios decididos en ellas.

El problema de los límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, sobre todo en su relación con la potestad reglamentaria del Gobierno, ciertamente era cuestión doctrinalmente muy debatida en el pasado, a raíz de la publicación de la LO 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial del Poder Judicial y de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial. Tal cuestión ha ido clarificándose y perdiendo intensidad, aunque no desapareciendo de modo definitivo, a medida que, primero, el Tribunal Constitucional en su citada STC 108/1986, después, en pos de su doctrina, la modificación operada por la LO 16/1994, entre otros, en el Art. 110 de la L.O.P.J., con la adición de su párrafo 2, más adelante las citadas sentencias de este Tribunal de 7 de febrero y 17 de septiembre de 2000, y por último, y en pos de ellas, la modificación del Art. 107.10 por la LO 19/2003, han ido introduciendo claridad y seguridad jurídica en donde antes la normativa de cada momento suscitaba dudas.

En el momento actual, dado el texto vigente de los artículos 110 y 107 de la L.O.P.J., la cuestión no puede ya plantearse en los términos con los que se planteaba en el debate doctrinal en el pasado. Pero tampoco nos resultan aceptables las consecuencias a las que conduce la tesis del Abogado del Estado.

Debemos atenernos a los términos de la legalidad estricta y en su interpretación a la doctrina del Tribunal Constitucional, como nos exige el Art. 5º1 de la L.O.P.J. y a nuestra propia jurisprudencia.

**OCTAVO.-** Puesto que ambas partes, como ya se ha dicho, invocan a favor de su opuestas tesis las sentencias de reiterada cita, 108/1986 del Tribunal Constitucional y las de este Tribunal de 7 de febrero y de 13 de septiembre de 2000, es conveniente que nos detengamos en su análisis, con el propósito de extraer de su doctrina, en lo posible, criterios válidos para la decisión del actual recurso.

En el caso de la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, en el contenido atinente a la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial (Fundamento Jurídicos 23 a 27), se impugnaba por los recurrentes la disposición adicional primera de la L.O.P.J., que en su redacción primigenia confería al Gobierno el cometido de la aprobación de los reglamentos de desarrollo de la misma. La impugnación era por violación, tanto del Art. 122.1, como del Art. 97 de la Constitución.

La impugnación se refería al estatuto judicial, cuestión muy diferente de la que aquí se suscita, y es en ese contexto, en el que se utilizan los conceptos de localización espacial de “*ad intra*” y “*ad extra*”, referidos, respectivamente, al ámbito del propio Consejo y al de los Jueces y Magistrados, respecto de los que el Consejo es constitucionalmente su órgano de gobierno, aunque no forman parte de su estructura. No se planteaba, pues, como acaece en el caso actual, una cuestión de posible extensión de la potestad reglamentaria “*ad extra*” respecto de actividades situadas fuera del propio ámbito institucional del Poder Judicial. No cabe, pues, extraer de esa Sentencia, como intenta el Abogado del Estado, al sustentar su argumentación en ella, una posible fundamentación de una potestad reglamentaria del Consejo en ese diferente ámbito “*ad extra*”.

Por el contrario existen en esa sentencia valiosas enseñanzas sobre la fundamentación de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial y sus límites respecto de la que el Art. 97 CE atribuye al Gobierno, que avalan la tesis de la parte demandante.

Y así en su FJ 24, en cuanto a la potestad reglamentaria del Gobierno, se rechaza su pretendida limitación, ex Art. 97 CE, limitada a «*las relaciones estatutarias dentro de la misma Administración, los aspectos organizativos o los desarrollos procedimentales y aquellas materias que, por su cambiante naturaleza o por la necesidad de un ajuste periódico o la cambiante realidad, no puedan ser congelados en un rango legal de más difícil modificación y adaptación*». A cuyo planteamiento el fundamento da la respuesta contundente de que «*esta concepción en el actual ordenamiento constitucional no es aceptable*», y que «*No hay, por tanto, razones suficientes para admitir la limitación objetiva de la potestad reglamentaria que sostienen los recurrentes. Antes bien, debe entenderse que esa potestad reglamentaria se extiende, como dice el Art. 97 de la Constitución a todo lo que autoricen ésta y leyes, sin que*

*interese ahora examinar si el ejercicio de dicha potestad requiere la existencia de una norma específica de habilitación, pues en el presente caso esa norma existe y es precisamente la disposición impugnada.»*

En el F.J. 26 se contiene una afirmación que debemos destacar por su valor para el caso actual. Se dice: «*el art. 97 de la Constitución no [impone] a la potestad reglamentaria del Gobierno los límites que pretenden los recurrentes», y «que no puede atribuirse al Consejo el poder implícito de dictar reglamentos aplicables fuera de su ámbito».*

[Destaquemos, saliéndonos del comentario estricto de esta sentencia, para justificar la importancia del pasaje citado para el caso actual, que en este caso la Disposición Final segunda de la Ley 37/2007 dispone que «*El Gobierno en el ámbito de sus competencias, dictará cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley*», lo que plantea en toda su crudeza el problema de límites entre la potestad reglamentaria del Gobierno y la del CGPJ]

Es después de los pasajes referidos, cuando la Sentencia se refiere al posible papel del Reglamento en el *status* de los jueces, diciendo:

*« El status de los jueces y magistrados, es decir, el conjunto de derechos y deberes de los que son titulares como tales jueces y magistrados, ha de venir determinado por ley y más precisamente por Ley Orgánica (art. 122.1 de la Constitución). Ello no supone necesariamente que no quepa en términos absolutos ningún tipo de regulación infralegal que afecte a ese status . Exigencias de carácter práctico pueden imponer que regulaciones de carácter secundario y auxiliar pueden ser dispuestas por vía reglamentaria. Pero en el bien entendido que tal tipo de disposiciones no pueden incidir en el conjunto de derechos y deberes que configuran el estatuto de los jueces y sí sólo regular, como se ha dicho, condiciones accesorias para su ejercicio. El tipo de reglamento que contenga esas condiciones podrá entrar en el ámbito de aquéllos cuya aprobación es facultad del Consejo según el citado artículo 110 de la L. O. P. J., que debe ser interpretado en forma amplia, por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo para protección de la independencia judicial. También es posible, en ciertos casos, que la potestad reglamentaria corresponda al Gobierno, aunque siempre dentro de los límites indicados».*

La proclamada amplitud de la concepción de la potestad reglamentaria del CGPJ, según esa sentencia, tiene, pues, que ver en ella exclusivamente con el *status* de los Jueces; o en otros términos, para utilizar la cuestionada fórmula de localización, “*ad intra*” del propio Poder Judicial, no “*ad extra*” del mismo.

Es claramente como efecto de esa Sentencia, como la LO 16/1994 adiciona al inicial Art. 110 el apartado 2, sobre el que más adelante volveremos.

Por su parte la Sentencia de 7 de febrero de 2000, dictada en el Recurso contencioso-administrativo nº 526/1997, decide la impugnación del Reglamento 1/1997 del Centro de Documentación Judicial, del acuerdo del Pleno del CGPJ de 18 de junio de 1997, por el que se modifica el Reglamento 5/1995, de los



Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, y el acuerdo del Pleno del CGPJ de 18 de junio de 1997, que aprueba la Instrucción sobre remisión de las resoluciones judiciales al CGPJ para su recopilación y tratamiento por el Centro de Documentación Judicial.

También en esa sentencia lo cuestionado es algo que se refiere a órganos internos del ámbito del Poder Judicial, a la constitución de un órgano técnico del propio CGPJ y a actuaciones de los Jueces.

Aunque, ciertamente, esas regulaciones produzcan efectos fuera de ese ámbito estricto, una cosa es que los efectos de una regulación, que se refiere a estructuras y a actuaciones de órganos del Poder Judicial, pueda producir efectos respecto a sujetos ajenos a ese ámbito, y otra muy distinta que el objeto directo de la regulación sean precisamente relaciones jurídicas de terceros con el CGPJ o actuaciones de esos terceros situados fuera del ámbito institucional del Poder Judicial.

No nos resultan convincentes por ello las alusiones del Abogado del Estado para la fundamentación de su tesis a anteriores regulaciones reglamentarias del Consejo sobre cuestiones que tienen una clara repercusión sobre los justiciables ajenos a la organización o gobierno del poder judicial. Todas las que cita se refieren a aspectos inequívocamente situados en el ámbito institucional del Poder Judicial, a actuaciones insertas en él.

Incluso, y para salir al paso de una posible concepción subyacente a esa tesis de un cierto acotamiento en favor de la potestad reglamentaria del poder judicial y de cierre a la del Gobierno de la regulación de actuaciones insitas en el ámbito funcional de los órganos del poder judicial, no está de más que nos remitamos al pasaje del FJ 24 de la STC 108/1986, que antes hemos dejado transcrito, e incluso múltiples preceptos de la propia L.O.P.J. que contienen remisiones a la potestad reglamentaria del Gobierno o incluso de las Comunidades Autónomas (V.gr. Arts. 486, 487,49, 505.1...) o fuera de esa ley en otras, como, por ejemplo, en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 1/2010, de Enjuiciamiento Civil y de la Disposición Adicional 2ª de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción Contencioso-administrativa, Ley 29/1988 que contiene sendas habilitaciones reglamentarias al Gobierno y no al CGPJ.

No puede, pues, extraerse de esa Sentencia de 7 de febrero de 2000 nada que pueda aducirse como aval de este Tribunal a regulaciones reglamentarias del CGPJ situadas fuera del ámbito institucional del Poder Judicial, como el Abogado del Estado pretende. Y lo mismo puede decirse en cuanto a la cuestión planteada y decidida en la Sentencia de 13 de septiembre que es parcialmente coincidente con la de la anterior sentencia.

**NOVENO.-** Y por lo que hace a la evolución normativa expresada en las sucesivas modificaciones de los arts. 110 y 107 de la LOPJ, respectivamente, por las LLOO16/1994 y 19/2003, si se examinan en rigor los preceptos modificados, tampoco de ellos puede extraerse lo que consideramos un salto cualitativo, desde una potestad reguladora referida a supuestos y actuaciones situadas dentro del ámbito institucional del poder judicial, a una extensión de esa potestad fuera de ese ámbito institucional y referida a sujetos ajenos al mismo, que es lo que el Abogado del Estado, aunque no emplee la fórmula expresiva que acabamos de utilizar, trata de justificar en su tesis.

En efecto, el apartado 2 del Art. 110 de la L.O.P.J., adicionado por la LO 16/1994, viene a extraer las consecuencias de la doctrina proclamada en la STC 108/1986, llevándolas al plano normativo, como se proclama en el apartado X de su Exposición de Motivos, cuya sentencia, según explicamos antes, se refería a la discutida potestad reglamentaria del CGPJ en el ámbito del estatuto judicial, y es precisamente la habilitación en ese ámbito, la que delimita en su párrafo segundo el apartado 2 añadido del Art. 110.

Si alguna duda, en la línea de amplitud que sostiene la tesis del Abogado del Estado, pudiese suscitar el inciso final del párrafo primero de ese apartado, cuando dice *“podrá dictar reglamentos de desarrollo de esta ley para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar”*, tal duda desaparece de inmediato, advirtiendo que esa amplia habilitación opera en un ámbito previamente acotado por el propio precepto, que en su inciso primero lo concreta, cuando dice *“en el ámbito de su competencia y con subordinación a las leyes”*.

El *“ámbito de su competencia”* es el prius lógico de la atribución de potestad reglamentaria *“para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar”*; por lo que en modo alguno puede aceptarse, como interpretación adecuada del precepto, una según la cual el mismo atribuye, sin más, al CGPJ la posibilidad de dictar reglamentos de desarrollo de la L.O.P.J. para establecer regulaciones de carácter secundario y auxiliar. La referencia al *“ámbito de sus competencias”*, como delimitación previa de la que a continuación establece, es, pues, clave inexcusable para la fijación del sentido normativo y alcance del Art. 110.2 LOPJ. Y al propio tiempo el fundamento constitucional del papel del CGPJ, como órgano constitucional, creado para garantizar la independencia judicial, (al que alude el Fundamento Segundo de la demanda, alegación que antes hemos manifestado aceptar), es criterio de interpretación obligado para la delimitación de lo que pueda considerarse el ámbito de la competencia del CGPJ.

No puede olvidarse, en cuanto elemento de interpretación auténtica del sentido de la reforma del Art. 110. de la L.O.P.J, lo que se dice en el precitado apartado X de la Exposición de Motivos. En ella queda claro que la reforma supone una profundización en las materias incluíbles en el ámbito institucional del poder judicial; pero no una atribución de competencias fuera de ese ámbito, afirmando incluso al carácter excepcional de la potestad reglamentaria del CGPJ

respecto de la del Gobierno. Conviene reproducir sobre el particular aquí los siguientes pasajes [lo subrayado nuestros]:

*«El adecuado reconocimiento en la Ley Orgánica del Poder Judicial de su potestad reglamentaria externa ha sido solicitado por el Consejo General del Poder Judicial como un requisito necesario para reutilizar este instrumento fundamental para el ejercicio de sus competencias.*

*El texto de la presente Ley Orgánica mediante el que se regula explícitamente la expresada potestad se ajusta a lo declarado en la sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986 (RTC 1986/108), que reconoce aquélla. La formulación legal opta por ceñirse estrictamente a las manifestaciones del Tribunal Constitucional, el cual ha declarado que los Reglamentos de desarrollo del Consejo General sólo pueden contener regulaciones de carácter secundario y auxiliar, dado el carácter estricto de la reserva de ley orgánica para las cuestiones referentes al estatuto judicial y al funcionamiento y gobierno de los tribunales.*

(...)

*El carácter excepcional que la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial tiene respecto de la potestad reglamentaria por antonomasia que constitucionalmente corresponde al Gobierno, aconseja determinar concretamente las materias en que aquélla puede desenvolverse. La presente Ley no se limita a tener por hechas las habilitaciones explícitas e implícitas contenidas ya en la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino que efectúa, con carácter adicional, una enumeración de materias concretas para cuya redacción se han tenido en cuenta los campos en los que efectivamente el Consejo General ha hecho ya uso de esa facultad reglamentaria. (...)*

*Los límites que se imponen al ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial afectan también al Gobierno cuando se apresta a dictar disposiciones generales sobre materias análogas relacionadas con el estatuto judicial, por lo que se modifica, en congruencia, la disposición adicional correspondiente de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en los términos que resultan también de la declaración interpretativa efectuada por la sentencia del Tribunal Constitucional 108/1986. »*

El sentido limitativo expresado en el texto transcrito en los pasajes subrayados cierra el paso a una interpretación del Art. 110.2 de la LOPJ conducente a una concepción de la potestad reglamentaria del CGPJ de la amplitud que sostiene el Abogado del Estado en el Fundamento de Derecho 1º de su contestación.

En cuanto a la modificación del Art. 107.10 por la LO 19/2003, tampoco puede verse en ella una ampliación de la potestad reglamentaria del CGPJ en línea apertura a nuevos espacios “*ad extra*” del ámbito propio del Poder Judicial, o de ámbitos de la realidad que no estuviesen antes de la reforma en ese ámbito. Más bien de lo que se trata, es de una especificación de competencias que antes habrían dado lugar a cuestionamientos ante esta Jurisdicción Contenciosa, respecto de las que se pronunciaron las Sentencias de 7 de febrero y 13 de septiembre de 2000. Lo único que se hace en dicha reforma, en realidad, es profundizar, precisándola, en una competencia ya atribuida al CGPJ desde antes en la versión primigenia de la L.O.P.J., acomodándola a las exigencias y posibilidades del avance tecnológico producido desde su redacción: la de publicación oficial de sentencias, ampliándola, de la “*publicación oficial de la colección de jurisprudencia del Tribunal Supremo*” (Art. 107.10 de la LOPJ en su

versión inicial), a la de las sentencias y otras resoluciones, no solo del Tribunal Supremo, sino de otros órganos judiciales, y a la instrumentación de medios para hacerlo posible. Pero en todo caso la materia regulada en él tiene que ver con actuaciones inequívocamente referidas a sujetos incluidos dentro del ámbito institucional del Poder Judicial. En nada puede asentarse en ese precepto (si bien sobre ello deberemos insistir después), la consagración de una potestad nueva para regular por vía reglamentaria actuaciones de sujetos ajenos a ese ámbito institucional.

Conviene destacar que, cuando el precepto referido en su párrafo segundo establece la potestad reglamentaria que en él se regula, con cita, entre otros objetivos de la misma, de la difusión de las sentencias y resoluciones, el concepto de difusión no se utiliza de modo aislado, como una materia independiente de *“la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones que se determinen del Tribunal Supremo del resto de los órganos judiciales”* (párrafo primero), y a añadir a ésta, sino que en la economía total del precepto la difusión se ordena como instrumento (*“a tal efecto”*, dice el párrafo segundo) para la publicación oficial, que es el centro de gravedad normativo del nº 10 del Art. 107.

En conclusión, y para cerrar ya este capítulo argumental de rechazo a la tesis del Abogado del Estado, expuesta en el fundamento de derecho primero de su contestación: ni las sentencias citadas por él, que hemos analizado, ni la evolución normativa de reformas de los Art. 110 y 107.10 de L.O.P.J. permiten sostener una potestad reglamentaria del CGPJ *“ad extra”* de su ámbito institucional, que pueda extenderse a la regulación de actuaciones de sujetos ajenos a ese ámbito institucional.

**DECIMO.-** Abordando ya el análisis de si el CGPJ ostenta potestad reglamentaria para dictar el Reglamento aquí impugnado, a estas alturas del discurso, en realidad, tanto las consideraciones precedentes sobre lo que sea la reutilización, como las de índole general sobre los límites de la potestad reglamentaria del CGPJ, podríamos decir que dejan decidido el debate, en el sentido de que no ostenta esa potestad, como sostiene la parte demandante; pero es necesario no obstante, agotar el estudio, examinando más en concreto, tanto las alegaciones contrapuestas de las partes, contenidas respectivamente, en los fundamentos tercero de demanda y segundo de contestación, como las concretas habilitaciones contenidas, a favor del Gobierno en la Disposición Final Segunda de la Ley 37/1007, como a favor del CGPJ en el Art. 107.10 de la L.O.P.J., así como el alcance de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 37/2007 y el contenido del propio Reglamento en especial su autoproclamación como desarrollo del Art. 107.10 LOPJ.

La tesis de los recurrentes, recordemos, se apoya en la doble afirmación de que: a) el Reglamento recurrido ni tiene, ni puede tener cobertura en el Art. 107.10 de la L.O.P.J., pues en él no se contiene, entre las materias a que se refiere la reutilización de sentencias y resoluciones judiciales; y b) que tampoco

la Ley 37/2007 confiere al CGPJ un título habilitante para incluir la reutilización en aquel ámbito.

Por el contrario, la del Abogado del Estado consiste en la afirmación de que: a) el Art. 107.10 de la L.O.P.J. sí presta la cobertura necesaria de la potestad reglamentaria del CGPJ para regular la reutilización, pues esta no es más que una variante de la difusión, a que se refiere la parte final de dicho precepto; y b) que esa habilitación resulta además de la disposición Adicional 2ª de la Ley 37/2007, según se infiere de su propia literalidad.

También en este punto hemos de compartir la tesis de la parte recurrente y, por el contrario, rechazar la de la recurrida.

Es oportuno señalar de partida que no existe en este caso contienda sobre la necesidad genérica de que el CGPJ tenga una habilitación legal específica para el ejercicio de su potestad reglamentaria. Ni tampoco se suscita contienda sobre si dicha habilitación solo puede contenerse en la L.O.P.J. o puede conferirse por una ley ordinaria, extremos ambos del más subido interés en cuanto a la delimitación constitucional de la potestad reglamentaria del Consejo.

La necesidad de la habilitación se da por sentada, y simplemente la discusión se centra en este caso en si la otorgan o no los preceptos a que, en diverso sentido, se refieren los litigantes.

Pues bien, para aceptar que el Reglamento que nos ocupa pueda ser desarrollo, como se indica en su artículo 1 y en su Preámbulo, del Art. 107.10 L.O.P.J., (y creemos que de ello parte la tesis del demandado), aunque la materia objeto de su regulación en él no se menciona de modo explícito en la norma a desarrollar, sí debe poder ser incluida en la genérica previsión de la misma. Si no es así, en vez de desarrollo de la ley por la norma reglamentaria, lo que hay es adición al supuesto de la Ley por vía reglamentaria de un nuevo supuesto no incluíble en ella. No se trataría por tanto de desarrollo normativo, sino de innovación.

Es claro que la tesis del Abogado del Estado parte de esta misma concepción teórica, cuando afirma que la reutilización no es sino una modalidad de la difusión de sentencias y resoluciones judiciales, referida en el Art. 107.10 L.O.P.J., y para cuya regulación reglamentaria se habilita al CGPJ en dicho precepto.

Pero tal inclusión previa de la reutilización en la potestad de difusión de sentencias y resoluciones judiciales no la consideramos convincente, si se advierte, como señalamos en momento anterior, que precisamente el Art. 2.3.b) del Reglamento excluye del concepto de reutilización *“la publicación oficial que realice el Consejo General del Poder Judicial de las sentencias y otras*

*resoluciones judiciales para cumplir con los fines básicos de difusión de la jurisprudencia, lo que podrá efectuarse mediante un buscador accesible en línea puesto a disposición de todos los ciudadanos*". Si esa actividad de difusión, que es la que se refiere al Art. 107.10, párrafo segundo de la L.O.P.J., no es reutilización, es lógico concluir que la actividad de reutilización es algo diferente. Y si ello es así, mal puede pretenderse en buena lógica jurídica que pueda considerarse desarrollo de la regulación legal de una actividad (la de difusión) una regulación reglamentaria (la reutilización) que se refiere a una actividad distinta. Entre la actividad de difusión por parte del CGPJ (párrafo 2º del Art. 107.10 LOPJ), instrumento según dijimos en otro lugar anterior, para la realización de la publicación oficial (párrafo 1º del Art. 107.10 L.O.P.J.), y la reutilización de las sentencias y resoluciones judiciales por tercero, según la definición coincidente de esa nueva categoría jurídica el Reglamento impugnado, en la Ley 37/2007 y en la Directiva 2008/98 CE, existe una diferencia cualitativa, tanto por el sujeto de cada una de las actividades, como ya razonamos en un momento anterior, como del respectivo fin, lo que son elementos determinantes para establecer la identidad de cada actividad. Una actividad realizada por sujetos distintos y con fines distintos de la que se regula en el Art. 107.10 L.O.P.J. en modo alguno puede considerarse incluida de modo genérico en la actividad regulada en ese precepto.

No es aceptable así que la regulación reglamentaria de la reutilización pueda ser desarrollo de la regulación legal de la difusión de sentencias, ni por tanto lo es que el Art. 107.10 párrafo 2º de la L.O.P.J. habilite al CGPJ para dictar el Reglamento que aquí se impugna.

Si se parte de que la actividad regulada en el Reglamento y la regulada en la Directiva y en la Ley citadas son conceptualmente idénticas, se puede afirmar sin vacilación que de lo que el Reglamento es desarrollo normativo es de la Ley 37/2007, aunque se oculte con la remisión a otro título habilitante. Así lo proclamaba el borrador inicial del mismo, remitido por el Centro de Documentación Judicial a la Comisión de Estudios e Informes, con pleno ajuste en tal sentido a la realidad de las cosas. En el trámite ulterior de la elaboración del Reglamento, en el texto sometido a aprobación de la Comisión de Estudios e Informes, la previsión del borrador inicial en el punto que nos ocupa se modifica, apareciendo ya como título habilitante el del Art. 107.10 L.O.P.J., que continúa en el aprobado por dicha Comisión en la sesión de 10 de junio de 2010, según consta en el acta de la misma de esa fecha, sin que aparezca en ese acta explicación alguna del cambio operado, cuando sin embargo sí se alude a otras modificaciones. No deja de causar extrañeza tal cambio por su trascendencia jurídica. A partir de ese momento se insiste ya en los trámites sucesivos de la elaboración en la habilitación que consta en el texto.

No aceptando, como hemos dejado razonado, que el Reglamento impugnado sea desarrollo del Art. 107.10 de la L.O.P.J., y afirmando, por el contrario que lo es de la Ley 37/2007, nos encontramos con que mientras que en

la Disposición Final Segunda de esta se habilita al Gobierno para su desarrollo reglamentario, no existe en ella una paralela habilitación al CGPJ para tal desarrollo respecto de la reutilización de las sentencias y demás resoluciones judiciales.

El Abogado del Estado, como antes se indicó, señala como norma habilitante al respecto de la Disposición adicional segunda nº 2 de la Ley , tesis que no nos resulta aceptable.

Dice así la Disposición citada:

*«Las previsiones contenidas en la presente Ley serán de aplicación a las sentencias y resoluciones judiciales, sin perjuicio de lo previsto en el Art. 107.10 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio del Poder Judicial y su desarrollo específico».*

Un análisis riguroso del precepto obliga a diferenciar lo que es referencia objetiva a “las sentencias y resoluciones judiciales” (respecto de los que la Disposición Adicional establece la aplicabilidad de la Ley; esto es, el régimen de la reutilización regulado en la misma); y lo que es salvedad de las competencias del CGPJ reguladas en el Art. 107.10 de la L.O.P.J. y su desarrollo específico.

Consideramos que el precepto que extiende la regulación de la ley a las sentencias y resoluciones judiciales, lo único que añade es que, ello no obstante, el CGPJ seguirá pudiendo ejercer la competencia que respecto a ellas le atribuye el Art. 107.10 L.O.P.J.: esa competencia, no otra: la de regular la reutilización de esas sentencias y resoluciones judiciales.

La cuestión consiste en identificar que es lo que se salvaguarda en la Disposición Adicional referida. Entre la salvaguarda contenida en ella de la concreta potestad reglamentaria regulada en el art. 107.10 L.O.P.J., y la habilitación reglamentaria para la regulación de la reutilización, apreciamos que existe un salto lógico, si se advierte, como ya se razonó, que la actividad a regular en una y otra potestad reglamentaria en contraste es diferente, en razón de sus respectivos sujetos y finalidades, en cuanto elementos determinantes de su identidad.

No es fácilmente explicable que, si el legislador hubiese querido conferir una habilitación al CGPJ (consideración subjetiva) para el desarrollo de la Ley en relación con las sentencias y resoluciones judiciales, no hubiese utilizado la misma fórmula expresiva de la Disposición Final Segunda, mutatis muntandis.

Por ello estimamos que es una distorsión forzada del sentido de la citada Disposición adicional el convertir la expresión de respeto de una competencia del CGPJ contenida en el Art. 107.10 L.O.P.J., en norma de atribución de una competencia sobre la nueva materia de reutilización.

Hemos de concluir por tanto que el Acuerdo del CGPJ por el que se aprueba el Reglamento impugnado, y en consecuencia éste, incurren en el vicio de nulidad de pleno derecho del Art. 62.1.b) de la Ley 30/1992, debiendo por tanto ser estimada la demanda y declarada su nulidad, sin necesidad, como ya anunciamos en su momento, de entrar a analizar otros motivos de nulidad alegados ni de análisis individualizado de concretos preceptos.

**UNDECIMO.-** En cuanto a costas, y según lo preceptuado en el Art. 139.1 LJCA no consideramos que existan motivos para una especial imposición.

## **F A L L A M O S**

Que debemos estimar, y estimamos, el recurso formulado por el Procurador Don Guillermo García San Miguel Hoover en nombre y representación de EDITORIAL ARANZADI, S.A, WOLTERS KLUWER ESPAÑA, S.A., EDITORIAL TIRANT LO BLANCH, S.L., EDITORIAL BOSCH, S.A., CORPORACIÓN LEX NOVA, S.L., EDITORIAL JURÍDICA SEPIN, S.L. y FEDERACIÓN DE GREMIOS DE EDITORES DE ESPAÑA, contra el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 28 de Octubre de 2010, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de noviembre siguiente, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010 sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, declarando nulo y sin efecto dicho Acuerdo y Reglamento por él aprobado, sin hacer especial imposición de costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. José Manuel Sieira Míguez    D. Vicente Conde Martín de Hijas    D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez  
Ponente



**D. Jesús Ernesto Peces Morate**

**D. Manuel Vicente Garzón Herrero**

**D. Segundo Menéndez Pérez**

**D. Enrique Lecumberri Martí**

**D. Manuel Campos Sánchez-Bordona**

**D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva**

**D. Santiago Martínez-Vares García**

**D. Eduardo Espín Templado**

**D. Juan Gonzalo Martínez Micó**

**D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat**

**D<sup>a</sup>. Celsa Pico Lorenzo**

**D. Octavio Juan Herrero Pina**

**D. Emilio Frías Ponce**

**D. José Díaz Delgado**

**D. Eduardo Calvo Rojas**

**D. Manuel Martín Timón**

**D. Luis María Díez-Picazo Giménez**

**D. Ángel Aguallo Avilés**

**D. Joaquín Huelin Martínez de Velasco**

**D<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella**

**D. Juan Carlos Trillo Alonso**

**D. Jose Antonio Montero Fernández**

**D<sup>a</sup> María Isabel Perello Domenech**

**D. Carlos Lesmes Serrano**

**D. José María del Reigo Velledor**

**D. Antonio Martí García**

**D. Agustín Puente Prieto**

**D. Óscar González González**

**D. Ramón Trillo Torres**

# **TRIBUNAL SUPREMO**

## **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

---

### **VOTO PARTICULAR**

*FECHA:28/10/2011*

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO DON PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA AL QUE SE ADHIEREN LOS MAGISTRADOS DON SANTIAGO MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, DON MANUEL MARTÍN TIMÓN, DOÑA MARÍA ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH, DON CARLOS LESMES SERRANO, DON JOSÉ MARÍA DEL RIEGO VALLEDOR Y DON ANTONIO MARTÍ GARCÍA.**

La sentencia de la que, con el mayor respeto para el parecer de la mayoría de la Sala, discrepo estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial, 3/2010, de 28 de octubre, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales, y lo declara nulo por carecer el Consejo de competencia para dictarlo. En consecuencia, la Sala no ha entrado, por ser ya innecesario, en el examen de los demás motivos de impugnación, tanto formales como materiales, que la demanda dirigía contra ese Reglamento.

La sentencia da cuenta completa de las posiciones de las partes y desarrolla una elaborada argumentación que le conduce al fallo. Sin embargo, en mi opinión, llega a una conclusión que no es conforme con el ordenamiento jurídico porque parte de premisas incorrectas. En efecto, no tiene en cuenta el ámbito normativo contemplado por el Reglamento, ni todos los rasgos que en la Ley 37/2007 y, antes, en la Directiva 2003/98/CE, caracterizan lo que se ha venido en llamar reutilización sino solamente una parte de ellos. Tampoco es coherente con la jurisprudencia constitucional, ni con los cambios introducidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en especial por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Además, se sirve del propio Reglamento declarado nulo e, incluso, del borrador del mismo --de nuevo, solamente en parte-- para interpretar el artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la disposición adicional segunda 2 de la Ley 37/2007. En cambio, no repara en que las normas reglamentarias no innovan el ordenamiento jurídico. En fin, la sentencia desconoce la realidad sobre la que se proyectaba el Reglamento declarado nulo.

De haber atendido a los extremos que acabo de indicar, tendría que haber concluido, justamente, lo contrario de lo que ha decidido y desestimar el motivo de la demanda que ha acogido porque el Consejo General del Poder Judicial sí tiene competencia para dictar este Reglamento. A partir de ahí, la Sala habría debido continuar con el examen de los restantes motivos dirigidos contra él sobre los cuales, no habiendo sido objeto de deliberación, no me parece procedente manifestarme.

#### *La faceta de la reutilización contemplada por el Reglamento 3/2010*

Insiste la sentencia en que ese concepto novedoso en que consiste la reutilización apunta a una actividad de terceros respecto de terceros en todo ajena a las funciones del Consejo General del Poder Judicial que, en este ámbito, se circunscribirían a la publicación oficial de sentencias y resoluciones judiciales. Y afirma que para dictar normas en la materia necesitaría una habilitación legal específica de la que carece porque, ni el artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ni la citada disposición adicional segunda 2 de la Ley 37/2007 se la confieren.

Efectivamente, la reutilización que ahora interesa se traduce en el uso que terceros hacen de ese material --sentencias y otras resoluciones judiciales-- para que otros accedan a él. No obstante, el Reglamento no se ocupa de esa actividad de terceros con terceros, perfectamente privada. Se queda mucho antes: en la relación del Consejo General del Poder Judicial con quienes, personas físicas o jurídicas, quieren dedicarse a ofrecer a quien le interese, aportándole o no valor añadido, con ánimo de lucro o sin él, tales documentos. Y esa relación necesariamente tiene que considerarla el Consejo General del Poder Judicial porque es el competente para la publicación oficial de las sentencias y resoluciones judiciales según el artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Dicho de otro modo, como el Consejo, a través de su Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), dispone del material a reutilizar, el Reglamento contempla, no la actividad privada de los reutilizadores, sino la relación con el CENDOJ de quienes quieran servirse de los documentos judiciales que obran su poder. Conviene no perder de vista esta circunstancia que en la sentencia queda desvaída porque es fundamental para entender lo que se proponía el Reglamento y por qué fue dictado ya que define su ámbito normativo. Y, en este orden de consideraciones, tampoco puede pasarse por alto que en el sistema de la Directiva y de la Ley 37/2007 son las Administraciones y organismos públicos depositarios de la información los que han de autorizar o no su reutilización y, también, decidir sobre las modalidades que ha de revestir.

#### *Sobre la noción de reutilización en la Directiva y en la Ley 37/2007*

Por otro lado, es menester reparar en los caracteres con que tanto la Directiva como la Ley 37/2007 configuran la reutilización. Así, sus rasgos esenciales son la puesta a disposición de terceros de documentos públicos para su explotación y, también, el ulterior acceso a ellos por otros sujetos que ésta propicia. Por eso, subraya la Directiva (considerando 16) que "la publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público (...) es un instrumento esencial del derecho al conocimiento que constituye un principio básico de la democracia (...)". Acceso y difusión son, pues, elementos constitutivos de la noción de reutilización que resalta igualmente el preámbulo de la Ley 37/2007 cuando dice que

*"La información generada desde las instancias públicas con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo, y para los ciudadanos como **elemento de transparencia y guía para la participación democrática**" (s.n.)*

Y, cuando añade:

*"(...) Por otra parte, la **publicidad** de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público, referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los **judiciales**, económicos y administrativos, es un instrumento esencial para el desarrollo del **derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia**" (s.n.).*

Que la reutilización dice aquí relación al acceso y la difusión, en último extremo publicidad y conocimiento, de las sentencias y demás resoluciones judiciales lo percibe, incluso, la demanda, que no duda en afirmar en su fundamento noveno, aunque sea para afirmar su nulidad, que el Reglamento "compromete seriamente la efectividad del derecho fundamental a la información y el principio constitucional de publicidad de las actuaciones judiciales". Tampoco advierte la sentencia esta dimensión.

*La jurisprudencia constitucional y las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial*

Se sirve, de otro lado la sentencia de la que discrepo, de la del Tribunal Constitucional 108/1986 para trazar los confines entre la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial y la que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución. En este punto, la demanda, venía a negar al Consejo toda atribución al respecto que no se limitara a su ámbito doméstico, igualándolo en este punto a los demás órganos constitucionales. Dicho en pocas palabras, para los recurrentes, la potestad del autor de este Reglamento es solamente *ad intra* y no *ad extra*. La sentencia, aunque llega a decir que en el momento actual, a la luz de los artículos 110 y 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya no se puede

plantear el debate doctrinal sobre esa potestad del Consejo en los términos en que se mantenía en el pasado, sin embargo, viene a aceptar en sustancia la tesis de la demanda.

De ahí que subraye de la sentencia 108/1986, a propósito de la atribución al Gobierno por la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Poder Judicial del desarrollo reglamentario de la misma, pasajes que apuntan a la inviabilidad de la interpretación que entendía limitada la potestad que le concede el artículo 97 de la Constitución por un poder implícito del Consejo General del Poder Judicial para dictar reglamentos más allá de las previsiones expresas que le autorizaban a hacerlo. No obstante, sucede que esa disposición adicional mereció un fallo interpretativo que significaba, ni más ni menos, vedar al Gobierno el ejercicio de su potestad reglamentaria en los ámbitos atribuidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial al Consejo General del Poder Judicial y eso es exactamente lo que dice ese precepto desde que fue modificado por la Ley Orgánica 16/1994, de 18 de noviembre, en consonancia con lo afirmado por el Tribunal Constitucional. Y sucede, también, que con posterioridad esa Ley Orgánica del Poder Judicial ha sido modificada en diversas ocasiones para ampliar las competencias del Consejo General del Poder Judicial, también reglamentarias, no sólo en relación con el estatuto de los jueces y magistrados sino con diversos aspectos de la Administración de Justicia, incluida su vertiente o dimensión de Administración de la Administración de Justicia a la que ha dado carta de naturaleza la jurisprudencia constitucional desde las sentencias 56/1990 y 62/1990. Ampliación que, entre otros preceptos, trajo de la mano de la Ley Orgánica 19/2003 el segundo párrafo del artículo 107.10.

Subraya la sentencia mayoritaria que, en todo caso, el artículo 110.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, interpretado a la luz de la sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional, no permite una concepción amplia de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, no se discute el carácter excepcional que esa sentencia predica de la misma, ni tampoco que solamente pueda traducirse en normas secundarias o auxiliares ya que ningún reglamento, ni siquiera los del Gobierno, puede establecer normas primarias, es decir que innoven el ordenamiento jurídico. Tampoco se discute que la potestad del Consejo está estrictamente limitada a las materias en que la Ley Orgánica se la confiere.

La controversia versa, en cambio, sobre el llamado carácter doméstico o *ad intra* de esa competencia reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial como presupuesto o carácter esencial de la misma. Pues bien, en este punto, la sentencia ignora que, a diferencia de lo que sucede con otros órganos constitucionales, el Consejo no es un tribunal ni una asamblea legislativa sino el órgano de gobierno del Poder Judicial y

que, precisamente, por esa razón sus atribuciones han sido sustancialmente incrementadas por el legislador siempre en relación con la Administración de Justicia, ciertamente, pero con proyecciones que afectan claramente a los terceros que se relacionan con ella o con el propio Consejo General del Poder Judicial.

*La competencia del Consejo General del Poder Judicial para dictar el Reglamento 3/2010. El artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la disposición adicional segunda 2 de la Ley 37/2007*

Dice el preámbulo del Reglamento y repite su artículo 1 que se ha dictado en desarrollo del artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en consonancia con las disposiciones de la Ley 37/2007. Para la sentencia es importante que en el borrador de reglamento se dijera que se dictaba en desarrollo de esta última. Ve en ello la confirmación de la invasión de la potestad reglamentaria que para su desarrollo atribuye al Gobierno la disposición final segunda de esa Ley 37/2007. En el mismo sentido trae a colación la disposición final segunda de la Ley de la Jurisdicción que confiere al Gobierno la regulación de la organización y régimen de acceso al registro de sentencias que, según su disposición adicional segunda, ha de constituir el Consejo General del Poder Judicial, y la disposición adicional segunda de la Ley de Enjuiciamiento Civil. O los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial que atribuyen potestad reglamentaria en materias concretas al Gobierno y a las Comunidades Autónomas. Negativamente, explica que el artículo 107.10 no autoriza al Consejo General del Poder Judicial a regular la reutilización.

La sentencia de la que disiento acude, además de al borrador, a preceptos del Reglamento para interpretar este artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder. Creo que el proceso es el inverso: a la interpretación del Reglamento y, por tanto, al juicio sobre su validez, ha de llegarse desde la Constitución y la Ley Orgánica, entendida conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, juicio que, naturalmente ha de hacerse sobre el texto aprobado por el Consejo General del Poder Judicial y no sobre una versión pronto abandonada. Tan pronto que en el proyecto sometido a audiencia ya se dice lo mismo que en el texto publicado en el Boletín Oficial del Estado. Y eso sólo significa que se rectificó. Rectificación que no contamina la regulación aprobada porque su naturaleza y conformidad con la Ley Orgánica dependen, no de lo que decía un borrador, sino de lo que establecen los preceptos vigentes.

El artículo 107, primero de los comprendidos en el capítulo primero del Título II, Libro II de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dedicado a las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, dice desde 1985 en su apartado 10 que es competencia suya la:



*"10. **Publicación** oficial de las sentencias y otras resoluciones judiciales"*  
(s.n.).

Más de dieciocho años después la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, le añadió este segundo párrafo:

*"A tal efecto el Consejo General del Poder Judicial, previo informe de las Administraciones competentes, **establecerá reglamentariamente** el modo en que habrán de elaborarse los libros electrónicos de sentencias, la recopilación de las mismas, su tratamiento, **difusión** y certificación, para velar por su **integridad, autenticidad** y **acceso**, así como para asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de **protección de datos personales**"* (s.n.).

Mucho antes de que llegara esta adición, el Consejo General del Poder Judicial había regulado ya la publicación oficial de las sentencias a través del CENDOJ por el Reglamento 1/1997, 7 de mayo, y por el acuerdo de 18 de junio de 1997 había introducido en el Reglamento de aspectos accesorios a las actuaciones judiciales un nuevo artículo 6 bis que, a propósito de esa atribución al CENDOJ, prohibía a los órganos jurisdiccionales facilitar copias de sus resoluciones fuera de lo previsto en el artículo 266 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Acuerdos reglamentarios cuya legalidad fue confirmada por la sentencia de esta Sala de 7 de febrero de 2000 (recurso 526/1997) con criterio reiterado por la de 13 de septiembre de 2000 (recurso 44/1998), la cual afirmó que la exclusividad que corresponde al CENDOJ en cuanto a la difusión de las resoluciones judiciales no es contraria al principio de su publicidad.

También llega el segundo párrafo del artículo 107.10 después de que se hubiera dictado la Directiva que nos ocupa.

Concluir que su introducción no podía tener por objeto únicamente lo que ya resultaba sin dificultades del precepto original y de su desarrollo reglamentario por el Consejo General del Poder Judicial, confirmado por el Tribunal Supremo, es la solución que imponen el sentido de las palabras, la lógica y el sistema en que se integra el precepto. Así, vemos que en este segundo párrafo del artículo 107.10, del que no se puede discutir que atribuye potestad reglamentaria al Consejo, aparecen conceptos que van más allá de la mera publicación oficial de sentencias y otras resoluciones aunque se hallen estrechamente relacionados con ella. De ellos interesa destacar ahora los de difusión y acceso, además de los relativos a la autenticidad e integridad y a la protección de datos personales. Y ha de subrayarse también que su inclusión en este artículo tiene que tener un significado nuevo porque llegan cuando ya se había establecido, en palabras de la sentencia de 7 de febrero de 2000, que la actividad del CENDOJ, al ser un servicio público que asegura

*"(...) un **acceso** completo a la jurisprudencia que **ofrecida en condiciones de igualdad a quienes tengan interés en ella**, permitirá también*

*su posterior explotación mercantil en **régimen de libre competencia** por quienes quieran ofrecerla con arreglo a sistemas o formatos que puedan tener algún tipo especial de aceptación pública y por eso un valor en el mercado" (s.n.).*

Es decir, la competencia para la publicación oficial prevista en el primer y original párrafo del artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial sitúa, por sí sola, al CENDOJ en condiciones de suministrar a quienes lo deseen las sentencias y resoluciones judiciales para su posterior explotación mercantil --i.e., reutilización-- en régimen de libre competencia. En ese esquema, el acceso completo a la jurisprudencia, o sea su difusión, ocupa un lugar central que no se agota con la sola publicación oficial vía CENDOJ que, por lo demás, no se extiende a todas las sentencias ni a todas las resoluciones judiciales, como resulta del Reglamento (artículo 3.4) y también pone de manifiesto la demanda.

No cuesta excesivo esfuerzo ver en el segundo párrafo de ese artículo 107.10, en lugar de una especificación del primero --como se ha visto, innecesaria-- una adición que sigue donde el primer párrafo termina: en la difusión de las sentencias y otras resoluciones judiciales en condiciones de garantía de su autenticidad, integridad y acceso y de la obligada protección de los datos personales. Digo que no cuesta excesivo esfuerzo porque eso es lo que venía y viene haciendo el CENDOJ desde hace años y está permitiendo la reutilización en la práctica. A esta faceta de la actividad del Consejo General del Poder Judicial se dirigen las normas reglamentarias, no para regular el uso que terceros hagan con otros terceros de esa información, sino la actuación administrativa del propio Consejo General del Poder Judicial consistente en suministrar a quien lo desee, en condiciones de igualdad, a través de uno de sus órganos técnicos, el CENDOJ, las sentencias y resoluciones que se quieren difundir ulteriormente con valor añadido o sin él.

Corroborra todo lo que estoy indicando la propia Ley 37/2007, pues no sólo anuncia desde el preámbulo que sus disposiciones se han de aplicar a la documentación judicial, sino que hace explícita esa voluntad del legislador en su disposición adicional segunda que, bajo la rúbrica *Aplicación a otros organismos*, dice en su apartado 2:

*"2. Las previsiones contenidas en la presente Ley serán de aplicación a las sentencias y resoluciones judiciales, sin **perjuicio de lo previsto en el artículo 107.10** de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y de su desarrollo específico" (s.n.).*

Hay aquí, no una razón para concluir, como hace la sentencia, que el Consejo General del Poder Judicial no puede dictar reglamentos en materia de reutilización de sentencias y resoluciones judiciales, sino todo lo contrario: la confirmación por el legislador de que el artículo 107.10 tiene que ver con la aplicación de las normas legales sobre reutilización de esos

documentos ya que, de no referirse a ella ese precepto, ninguna necesidad habría de hacer la salvedad que la Ley ha querido hacer. Si la ha hecho es porque el legislador reconoce dicha relación y, también, la competencia del Consejo contemplada en el precepto orgánico señalado.

La posterior habilitación por la disposición final segunda de esta Ley 37/2007 de la potestad reglamentaria del Gobierno para desarrollarla no excluye la del Consejo General del Poder Judicial que deriva del citado artículo de la Ley Orgánica [por eso la disposición adicional segunda 2 no utiliza los mismos términos de los que, después, se sirve para la del Gobierno], porque no es incondicionada: es una atribución expresamente circunscrita al ámbito de competencia gubernamental.

Y tampoco ayuda a la construcción de la sentencia la disposición adicional segunda de la Ley de la Jurisdicción en relación con su disposición final segunda. No ayuda porque, por un lado, el Gobierno no puede dictar el reglamento que regularía la organización y acceso al Registro de Sentencias si no es a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Propuesta que éste no ha presentado con la consecuencia de que el Gobierno no ha podido establecer esas normas. De otro lado, hoy, trece años después de la entrada en vigor de la Ley de la Jurisdicción, tras la modificación conocida del artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y ante la competencia del Consejo General del Poder Judicial para constituir ese Registro, cobra más fuerza la duda que ya se suscitó en 1998 sobre la compatibilidad de esa atribución al Gobierno con la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En fin, no invalidan la conclusión que defiendo las remisiones que en este texto legal o en la Ley de Enjuiciamiento Civil se hacen a reglamentos que debe dictar el Gobierno porque no está en discusión su potestad y sí el alcance del artículo 107.10.

*El Reglamento 3/2010 solamente contiene previsiones secundarias y auxiliares*

En efecto, desde el punto de vista de su contenido, el Reglamento declarado nulo no innova el ordenamiento jurídico. Se limita a recoger lo que ya se ha establecido por el artículo 107.10 y por otros preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley 37/2007. Es significativo que en una demanda que lo descalifica tan rotundamente --niega la competencia del Consejo General del Poder Judicial desde varios puntos de vista, señala defectos en el procedimiento de su elaboración, denuncia la falta de cobertura legal de sus disposiciones sancionadoras y sostiene que la contraprestación prevista no es un precio público sino una tasa-- el único reproche que se hace al Reglamento de disconformidad con la Directiva y con Ley 37/2007 es el relativo a la prohibición de que los órganos judiciales

faciliten, fuera de determinados supuestos previstos en la Ley Orgánica, copias de las sentencias y resoluciones judiciales. Sobre los preceptos que abordan propiamente el régimen de la reutilización, guarda silencio.

Sabemos, sin embargo, que esa prohibición, para la demanda contraria, además, al derecho a la información y al principio de publicidad de las resoluciones judiciales, ha sido considerada conforme al ordenamiento jurídico por este Tribunal Supremo en las sentencias de 7 de febrero y 13 de septiembre de 2000. Y es que, efectivamente, el Reglamento 3/2010 no va más allá en materia de reutilización de lo previsto legalmente pero la sentencia, pese a reconocer que el Reglamento no se separa de la Ley 37/2007, no extrae la consecuencia debida de ello.

El Consejo General del Poder Judicial no crea con este Reglamento 3/2010 limitaciones a los particulares que no resulten de prescripciones de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial [las relativas a la preservación de la autenticidad, integridad y disociación de los datos personales (artículo 107.10)], de los reglamentos vigentes cuya legalidad ha sido confirmada por el Tribunal Supremo [el del CENDOJ y el artículo 6 bis del Reglamento de Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales] o de la Ley 37/2007, aplicable a las sentencias y demás resoluciones judiciales.

Así, de esta última conviene recordar que deja a las Administraciones Públicas la decisión de considerar reutilizables los documentos públicos generados por su actividad y admite que el suministro de los documentos se haga bajo licencias-tipo (artículo 4), sin exclusividad (artículo 6) y que pueda exigirse a cambio una contraprestación económica que tenderá a cubrir los costes y puede variar según sea comercial o no comercial la finalidad perseguida por el reutilizador (artículo 7). Por su parte, el artículo 8 autoriza someter la reutilización a condiciones de las que enumera algunas --a) que el contenido de la información no sea alterado; b) que no se desnaturalice el sentido de la información; c) que se cite la fuente y d) se mencione la fecha de la última actualización-- pero admite expresamente que se impongan otras distintas. Si a ello añadimos las prohibiciones inherentes a las infracciones que tipifica esta Ley 37/2007, comprobaremos que todos los aspectos innovadores o sustantivos, primarios, si se prefiere, del régimen jurídico de la reutilización se los encuentra ya preestablecidos legalmente el Reglamento 3/2010.

*La utilización parcial del Reglamento para interpretar el artículo 107.10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial*

Se apoya la sentencia, además de en el borrador, en el artículo 2.2 del Reglamento que ha anulado para sostener que la reutilización es algo distinto de la publicación, único extremo en el que, nos dice, el Consejo General del Poder Judicial es competente según el artículo 107.10 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial. Ese artículo 2.2 precisa que no se considerará reutilización la publicación oficial realizada por el Consejo de sentencias y resoluciones judiciales. Entiendo que este juicio de la sentencia queda privado de valor porque, situada ya en este plano, debería haber tenido en cuenta, también, que el artículo 3.4 del Reglamento 3/2010 deja claro que no todas las sentencias se publican por el CENDOJ. Y que en esa circunstancia se detiene la demanda para reprocharle, precisamente, la infracción del derecho fundamental a recibir información y del principio de publicidad de las resoluciones judiciales. Igualmente, debería haber considerado que el mismo artículo 2 en su apartado 3 deja fuera de la reutilización a la que se refiere el Reglamento 3/2010 determinadas formas de difusión de las sentencias y resoluciones judiciales [apartados a), c), e), f), g), h)] sin que eso impida tener por reutilización a las restantes. Pero, sobre todo, debería haber contemplado los preceptos reglamentarios desde la perspectiva ofrecida, de un lado por la Directiva y por la Ley 37/2007, y por el otro, por Ley Orgánica a la que ya se ha hecho referencia.

Me refiero a que la reutilización, además de sus otras dimensiones, comporta la difusión de las sentencias y resoluciones judiciales más allá de la que se logra mediante su publicación oficial. Es, por tanto, factor de conocimiento de las mismas y de la transparencia a la que se refieren la Directiva y la Ley 37/2007. Y el artículo 107.10 pone en manos del Consejo General del Poder Judicial la regulación reglamentaria no sólo de su publicación sino también de su difusión, como confirma la disposición adicional segunda 2 de la Ley 37/2007. Desde este prisma debería haberse fijado, en fin, la sentencia en el concepto de reutilización sobre el que descansa el Reglamento 3/2010 según su artículo 2.1:

*"A los efectos de este Reglamento, se entiende por reutilización el uso de las sentencias y otras resoluciones judiciales por parte de personas físicas o jurídicas que las empleen, a su vez, **para facilitar a terceras personas el acceso a tales sentencias y resoluciones**, o a productos con valor añadido elaborados a partir de las mismas, sea o no con fines comerciales" (s.n.).*

Considerando el conjunto de los preceptos reglamentarios y no sólo una parte y atendiendo al contexto normativo en el que se insertan, la conclusión que se impone es la opuesta a la alcanzada por la sentencia.

*La realidad sobre la que se proyectaba el Reglamento 3/2010*

El Reglamento declarado nulo se proyectaba, decía, no sobre la relación de los reutilizadores con terceros, sino sobre la actividad del propio Consejo General del Poder Judicial consistente en el suministro a esos reutilizadores de las sentencias y resoluciones que desearan obtener, en condiciones de igualdad y bajo las formas previstas en la Ley 37/2007, a cambio de una contraprestación equivalente al coste de la recogida, digitalización y disociación de los datos personales de esos documentos.

No regula, insisto, relaciones privadas. Se ocupa, en cambio, de una actividad pública íntimamente ligada a la organización del Consejo General del Poder Judicial, pues afecta a un cometido del CENDOJ que solamente él puede realizar ya que le corresponde la publicación oficial de las sentencias --recordemos, de nuevo, lo afirmado por la sentencia de 7 de febrero de 2000-- y, por eso, tiene en su poder el material objeto de reutilización.

La suscripción por el Consejo General del Poder Judicial de contratos con diversas empresas, entre ellas algunas de las editoriales recurrentes, para facilitarles a cambio de una contraprestación de la misma cuantía que la contemplada por el Reglamento --cuya única novedad es la de calificarla ahora de precio público-- desde hace años y el normal desenvolvimiento de las correspondientes relaciones no significan, ciertamente, que un Reglamento que les da forma se ajuste al ordenamiento jurídico pero, en el escenario que se ha descrito, tiene un importante valor para confirmar, al menos, la competencia del Consejo General del Poder Judicial para dictarlo. Sobre todo, si se repara en el Acuerdo Marco que suscribió en 2007 con la Federación de Gremios de Editores de España, una de las recurrentes. Acuerdo que aceptaba expresamente los presupuestos del régimen de reutilización plasmado en el Reglamento 3/2010 y al Consejo General del Poder Judicial como Administración llamada a aplicarlo.

En definitiva, no me parece comprensible negar su competencia para dictar un Reglamento que versa sobre la forma en que, con pleno respeto a la Ley 37/2007, suministra, en condiciones de igualdad a quienes quieran reutilizarlas las sentencias y resoluciones judiciales que obran en su poder. Pienso, por el contrario, que la interpretación más sencilla y natural de los preceptos examinados y, por tanto, procedente, conduce a la conclusión justamente opuesta a la establecida por la sentencia, la cual produce un último efecto: mediante argumentos aquejados de las carencias expuestas y separados de la realidad, conduce a la paradójica conclusión de que debe ser el Gobierno quien reglamente cómo ha de proceder el Consejo General del Poder Judicial en el ejercicio de funciones que le corresponden. Es decir, el que regule un ámbito que suele considerarse privativo de los órganos constitucionales y que ha respetado el legislador de la reutilización.

**D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva    D. Santiago Martínez-Vares García    D. Manuel Martín Timón**

**D<sup>a</sup> María Isabel Perello Domenech    D. Carlos Lesmes Serrano    D. José María del Riego Valledor**

**D. Antonio Martí García**

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente, estando constituida la Sala en audiencia pública en el día de su fecha, lo que, como Secretario de la misma, certifico.