ADMINISTRACION DE JUSTICIA

AUDIENCIA NACIONAL

JUZGADO CENTRAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 3

N.I.G: 28079 33 3 2017 0007200
Procedimiento: Ordinario 30/2018
Demandante: [redacted]
Abogado: [redacted]
Demandado: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
Letrado: Abogado del Estado
Codemandado: Agencia Tributaria
Letrado: Abogado del Estado

Sentencia número: 47/2020

ILTMO SR.
MAGISTRADO:

D. ADOLFO SERRANO DE TRIANA

S E N T E N C I A

En nombre del Rey

En la Villa de Madrid, a trece de mayo de dos mil veinte, en los autos de referencia, seguidos por [redacted], contra el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se dicta la presente Sentencia con base en los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Interpuso recurso contencioso administrativo la parte actora debidamente representada contra las comunicaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre ejecución de una resolución de la

[redacted]

[redacted]

Agencia Estatal de Administración Tributaria pidiendo su anulación en los términos que después se explican.

Segundo.- Contestada la demanda por la Abogacía del Estado, fijada la cuantía del proceso como indeterminada, aportado el expediente administrativo a los autos con la documentación acompañada al procedimiento, quedó el proceso digitalizado y se dicta Sentencia, observadas las prescripciones legales de rigor por este Órgano Jurisdiccional de acuerdo con los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. Ha interpuesto recurso contencioso administrativo el demandante contra la Resolución dictada por el Subdirector General Adjunto de Transparencia y Buen Gobierno, sobre la desestimación de su pretensión formulada ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña del que proceden las presentes actuaciones procesales; en la demanda formalizada ante este Juzgado Central 3, suplica se dicte Sentencia, declarando haber lugar al recurso interpuesto y la estimación de la demanda, anulando la resolución recurrida, y declarando en su lugar el derecho del demandante, y en méritos de lo expuesto a que se *reconozca el derecho a acceder a información pública que esté en posesión de la AGENCIA ESTATAL ADMINISTRACION TRIBUTARIA bien porque el mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas y se requiera a la AEAT para que complete la información requerida relacionada con el Catálogo y Relaciones de puesto de trabajo del personal laboral de la AEAT, Relación nominal del personal laboral con indicación de categorías, tipo de contrato, antigüedad y destino y masa salarial del 2015 y 2016, conjunto de retribuciones salariales y extra salariales y los gastos de acción social de conformidad con el contenido de la Resolución de fecha 20 Abril 2017 de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* (N/REF R/0028/2017 y S/REF 001-010076).

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

II. El demandante, tras reproducir los hechos que narra en la solicitud de información ante la Agencia Estatal de Administración Tributaria en 2016, y la denegación hecha de la información facilitada, refiere que en fecha 18 de abril de 2017 el CTBG resolvió estimar parcialmente su reclamación instando a que en el plazo máximo de 10 días hábiles se facilitara la información acerca de:… "- Enlaces donde acceder al catálogo y a la RPT del personal laboral de la AEAT - La Masa salarial 2015 y 2016, conjunto de retribuciones salariales y extra salariales y gastos de acción social." y que después la AEAT, en ejecución de dicha resolución informaba sobre:… "- Enlaces para acceder a la RPT de la AEAT - Datos de la Masa salarial 2015 y 2016…" Sigue narrando que, requerida la AEAT posteriormente en fecha 16 de junio de 2017 para que completase la información e interviniendo el CTBG, en resolución de fecha 14 de julio de 2017 se pronunciaba señalando que no cabían nuevas actuaciones al respecto finalizando el expediente con ocasión de dicha resolución; y que presentado un recurso de reposición ante el Consejo solicitaba nuevas actuaciones de anulación de la resolución recurrida y acceso a la información de la AEAT y que completasen la información; dice que, finalmente, el mismo Consejo CTBG comunicaba en oficio de 14 de julio de 2017 que su comunicación no tenía naturaleza de resolución alguna ni era susceptible de recurso de reposición. Después expone la demanda un análisis de la normativa de la LTAIBG acerca de lo que debía ser suficiente o insuficiente sobre la información acordada facilitarle por el propio CTBG, y cuya resolución fue incumplida por la AEAT discrepando de los pronunciamientos hechos, entre otras cosas, acerca de la extemporaneidad del escrito presentado por los solicitantes, aunque entiende que su escrito de ampliación a la solicitud de la información estaba dentro del plazo según la normativa de la LPA 39/2015; y lo que concluye la parte demandante es que la comunicación de fecha 14 de julio de 2017 que dio por finalizado el expediente del CTBG ha cambiado al sentido de la resolución de la Presidencia del mismo Consejo a través de una "norma de rango inferior" considerando que la AEAT no ha cumplimentado lo pedido y habría utilizado la solicitud para modificar el sentido de la resolución del CTBG.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

III. La representación del Estado se opone a la demanda ostentando la defensa tanto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Primeramente alega por el CTBG la inadmisibilidad del recurso que está interpuesto en un primer momento contra la resolución dictada por Subdirector Adjunto de Transparencia y Buen Gobierno de 25 de agosto de 2017 y que en realidad entiende no es más que un mero oficio que se ha incorporado al expediente administrativo, de modo que lo que el recurrente califica de "resolución" no es más que un mero oficio, y frente a la misma no cabe recurso alguno; dicho órgano del CTBG carece de competencias propias según lo dispuesto en la LTAIBG y carece de facultades para dictar resoluciones administrativas, a no ser que lo haga por delegación, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa; el oficio aludido de 14 de julio de 2017 se limitaba, única y exclusivamente, a informar al interesado del parecer del CTBG respecto del cumplimiento por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de la resolución recaída en el expediente de referencia y analiza los documentos del expediente señalando que fue el CTBG quien dictó una resolución administrativa, firme, de 18 de abril de 2017, por la que estimó parcialmente la reclamación presentada por parte de representantes de la Confederación General del Trabajo (CGT) en relación la información solicitada por éstos a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, que en dicha resolución se instaba a la AEAT a entregar a los solicitantes determinada información y la misma adquirió plena firmeza al no interponerse frente a ella recurso contencioso administrativo alguno; que posteriormente, la parte actora pretendió del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno un pronunciamiento respecto de la ejecución de dicho acto por parte de la AEAT, habiéndose dictado por parte del Consejo de Transparencia un Oficio, de 14 de julio de 2017, dando cuenta de lo expuesto por parte de la AEAT y comunicándole al interesado que el expediente administrativo se daba por finalizado. Frente a tal oficio no cabe recurso alguno, y así se le ha hecho saber a la parte actora mediante el posterior Oficio de 25 de agosto de 2017 -que ahora trata de impugnarse por

la parte recurrente- pues se trata de una mera comunicación, sin perjuicio de que el demandante pudo antes reclamar sobre la obligación que dice le había sido impuesta a la AEAT de acuerdo con artículo 29 LJCA por inactividad administrativa suscitando en su caso nuevo recurso. En nombre y representación de la AEAT defiende la misma inadmisibilidad del recurso por semejantes razones invocando el artículo 25.1 LJ CA, insistiendo en que, en su momento, la AEAT ya le indicaba al interesado que el acto ponía fin a la vía administrativa y podría ser impugnado directamente ante la vía judicial, cosa que no hizo, siendo informado el recurrente los recursos que tenía a su disposición.

IV. Vistos los argumentos de las partes, la alegación acerca de la concurrencia de la inadmisibilidad del recurso tiene que ser examinada en primer lugar, aunque en su momento se desestimaron las alegaciones previas de la Administración demandada sobre la concurrencia de esta causa según se ve en el auto de 3 de junio de 2019, pues ya se advertía entonces que esto se hacía sin perjuicio de lo que se hubiese de decidir en su momento en la sentencia definitiva, y examinadas las alegaciones de las partes debemos concluir en la inadmisibilidad del recurso debido a los siguientes razonamientos.

V. Lo que ha remitido el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña a este órgano Jurisdiccional Central es un escrito de interposición contra la Resolución del Subdirector General Adjunto de Transparencia y Buen Gobierno que decía, de fecha 28-08-2017 y que en realidad es de fecha 25 de agosto de 2017. Dicho escrito se relaciona, a su vez y con otro de 4 de agosto de 2017 de la parte demandante sobre anterior oficio de 14 de julio de 2017 del mismo Consejo en el asunto del cumplimiento de la R/0028/2017 que indicaba lo siguiente: "… En relación con su escrito de 4 de agosto de 2017, se comunica que el oficio de 14 de julio de 2017 de este Consejo no tiene la consideración de resolución administrativa o de acto administrativo alguno, luego no es

susceptible de recurso de reposición. Consecuentemente, no cabe estimar la pretensión formulada.…". La pretensión formulada en la fecha 4 de agosto de 2017 se formulaba suplicando se tuviese interpuesto lo que la parte consideraba que era el preceptivo de recurso de reposición contra la Resolución de fecha 14 de Julio de 2017 del Subdirector General Adjunto de Transparencia y Buen Gobierno, "y se dicte otro, anulando la resolución recurrida y en méritos de lo expuesto se reconozca el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige la solicitud, bien porque el mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas y se requiera a la AEAT para que complete la información requerida relacionada con el catálogo y relaciones de puesto de trabajo del personal laboral de la AEAT, relación nominal del personal laboral con indicación de categorías, tipo de contrato, antigüedad y destino y masa salarial del 2015 y 2016, conjunto de retribuciones salariales y extrasalariales y los gastos de acción social de conformidad con el contenido de la resolución de fecha 20 de abril de 2017 de la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno…"; Previamente el oficio aludido de 14 de julio de 2017 decía sobre el mismo asunto del cumplimiento de la misma resolución 0028/2017 que "…Con fecha 7 de julio se ha recibido escrito de contestación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en relación con su discrepancia de 16 de junio de 2017 expresada respecto del cumplimiento de la Resolución R/0028/2017, de 18 de abril. Estudiado el contenido del citado escrito, este Consejo acepta los argumentos expuestos por la AEAT, considera que no cabe la realización por su parte de nuevas actuaciones al respecto y, en consecuencia, da por finalizado este expediente. …" Tenemos pues una discrepancia de lo que la parte entiende que son resoluciones y la Administración del CTBG meras comunicaciones, al señalar que no podía tramitarse un nuevo expediente ni dictarse resolución alguno dado que la AEAT, Administración implicada, ya había ejecutado y resuelto correctamente el contenido de la resolución declarativa del Consejo.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

VI. El artículo 25 LJCA 29/1998 describe la actividad administrativa impugnable como la relacionada con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, o resulta también impugnable la inactividad de la Administración y sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho en los términos establecidos en la ley; sucede en este caso concreto que la resolución administrativa ya fue adoptada resolviendo el expediente de solicitud información por el propio CTBG demandado con una estimación parcial, que vino firme y consentida pues no se suscitó ulterior recurso contra ella; y de acuerdo con la doctrina de los actos propios no podría el Consejo volver a introducir ningún tipo de pronunciamiento sobre aquella resolución firme y tampoco pretenderlo la parte actora de acuerdo con el consentimiento prestado para esa firmeza del acto consentido; en consecuencia todas las peticiones que se hacen en la demanda acerca de que se entre a conocer sobre el fondo de añadidas peticiones de información, estén o no comprendidas estrictamente en aquella resolución del Consejo, no son susceptibles de impugnación por la propia firmeza de aquel acto del Consejo, y no se le puede pedir que se pronuncie añadiendo nuevas matizaciones a un acto que causó estado; cuestión distinta es que la Administración implicada en el cumplimiento, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, haya dictado una posterior resolución en fecha 8 de mayo de 2017 que, en cumplimiento de la resolución firme del Consejo, facilitaba una serie de enlaces a los solicitantes de la información para acceder a la RPT de la AEAT, junto con los datos de la masa salarial 2015 y 2016 reflejando el montante económico y las jornadas de esos años. Y tal contenido, podía ser recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa y las condiciones dichas por la resolución de la AEAT que eran las siguientes: "…Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Ley 39/2015,

de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses; el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso que se estime procedente…"

VII. Pero esta nueva posibilidad también fue desatendida por la parte recurrente que se dirigía otra vez al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicitando se obligara a la AEAT a extender la información solicitada, (estuviera o no ya comprendida en la resolución estimatoria parcial acordada por el Consejo), y en los términos que de nuevo lo solicitaba; efectivamente el Consejo examinó su nueva petición y tras examinar el informe de cumplimiento de la AEAT consideró que ninguna otra resolución que había dictar porque el acto ya estaba ejecutado por la Administración obligada a su cumplimiento; de este modo, resulta que si la parte intentaba ejecutar un acto firme del Consejo, ya se había pronunciado el mismo señalando que aceptaba las explicaciones de la AEAT, que era el órgano encargado de la ejecución, porque se ajustaban al contenido de la resolución firme que había adoptado; pero si el demandante discrepaba con el grado de cumplimiento de la ejecución, el parámetro de comparación con aquella resolución declarativa del Consejo es aquella resolución de la AEAT y no otro acto distinto, acto con el cual podría estar disconforme la parte demandante, pero que tampoco recurrió en el momento oportuno a través del recurso contencioso adecuado facilitado por la propia AEAT; tenemos pues otro acto consentido y firme por la propia parte demandante.

VIII. De los datos anteriores resulta que cuando el Consejo se pronunciaba aceptando las explicaciones de la AEAT en la fecha de julio de 2017 no constaba que hubiese sido impugnado el acto de la Agencia Estatal de Administración Tributaria por quien tenía la carga de hacerlo y pudo entender

tanto en la primera ocasión del mes de julio de 2017, como en la segunda en agosto de 2017 que no había más resolución que dictar poniendo en conocimiento del interesado tal circunstancia a través de sendos oficios a los cuales la demandante llama "resoluciones", sin serlo; en tal sentido estamos ante actos de trámite que no han podido dar lugar a indefensión alguna en los términos dichos por el artículo 25 de la Ley Jurisdiccional cuando la propia parte actora ha renunciado a promover los medios de defensa que fueron ofrecidos en cada ocasión oportunamente-

IX. También cabe recordar que el artículo 39 de la LTAIBG prevé la aplicación supletoria de la normativa en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común en lo no dispuesto por esta ley, por lo relativo al funcionamiento el Consejo; y que la ejecutividad de los actos en la regulación que tienen en el capítulo VII de la Ley 39/2015 permite la ejecución forzosa de una resolución, por la Administración pública, "a través de sus órganos competentes en cada caso"; y si lo que la parte intenta es obligar a la AEAT a que ejecute correctamente una resolución del CTBG, resulta que la competencia de ejecución le corresponde a la AEAT, no al CTBG, puesto que en tal materia no tiene el artículo 38 previsión alguna sobre las funciones del CTBG. Es de notar que la AEAT en el ámbito de sus competencias ha ejecutado un acto que "necesariamente tiene por base otro dictado por una Administración pública distinta", no ha entendido que fuera ilegal ni la requerido a que anule o revise el acto la Administración que lo dictó, (posibilidad prevista en el artículo 44 de la ley 29/1998), por utilizar los términos reflejados en el artículo 39.5 LPA 39/2015; por donde se ve que en este mecanismo de compleción de la efectividad del acto declarativo, por la ejecución del acto de la AEAT, quien resulta competente para cumplirlo, y ejecutarlo es la Administración del AEAT, no la del CTBG.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

X. En cualquier caso, la solicitud dirigida al Consejo de Transparencia en 16 de junio de 2017 para que resolviese la discrepancia de la parte demandante sobre el grado de cumplimiento de la AEAT, que dice le fue notificada el 22 de mayo de 2017, (quiso referirse más precisamente a esa resolución favorable parcial del Consejo) con la finalidad de "poder ahorrarnos los costes del procedimiento contencioso, si se puede resolver la falta de documentación antes de la finalización del plazo para interponer contencioso" lo que revela, más bien, es que la parte persistió en su decisión de no interponer el recurso pertinente cuando lo debió haber efectuado así por motivos económicos o de otra índole; pero no es algo que pueda traducirse en considerar la comunicación u oficio cursado como un acto definitivo que abría una nueva vía o sucesivas vías de recurso administrativo o reclamación contra el Consejo sobre el mismo asunto ya decidido.

XI. Finalmente, el principio de eficacia de los actos administrativos determina que los que han sido dictados por órganos de las administraciones públicas en el ejercicio su propia competencia deban ser observados por el resto de los órganos administrativos aunque no dependan jerárquicamente entre sí o pertenezcan a otra Administración como es el caso (artículo 39 LPA 39/2015); y los mecanismos de colaboración a los que se refieren, entre otros, los preceptos que regulan las relaciones interadministrativas del título III de la Ley 40/2015 deben traducirse en una correlación exacta entre la ejecución del acto por una Administración pública de lo declarado por otra, cuando los actos son firmes y cada una ha actuado en el ámbito de sus propias competencias; y la asistencia prestada debe ser eficaz para el ejercicio de esas competencias, artículo 141 letra d) de la Ley 40/2015; esta eficacia determina que los eventuales desajustes de colaboración puedan ser corregidos a través de los recursos jurisdiccionales correspondientes en último término, recursos que aquí han sido ofrecidos pero no han sido instrumentados por la parte recurrente, y en todo caso, esas discrepancias no pueden traducirse en una generación constante de recursos por procedimientos ficticios provocados con

fundamento en los actos de trámite; como dijo la SAN 13-7-2011 en un caso de disociación del cumplimiento de un acto declarativo por otro ejecutivo, en ocasión con la que se encuentra semejanza : "… Como tiene señalado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del propio Tribunal Supremo, el derecho a la tutela judicial efectiva comprende el de obtener una resolución fundada en Derecho, que podrá ser de inadmisión cuando concurra alguna causa de inadmisibilidad y así lo acuerde el Juez o Tribunal en aplicación razonada de la misma. En este caso, la Sala considera que, como alega la codemandada, la inscripción de la baja en el registro correspondiente *es un acto de ejecución de otro* del Banco de España, el que acuerda dicha baja, ya impugnado ante misma Sala y Sección, y confirmado en las sentencias reseñadas. Debe en consecuencia declararse inadmisible el recurso contencioso administrativo…"

XII. Concluyendo, cuando se interpuso el recurso contencioso administrativo contra aquel oficio de fecha 28/08/2017 al que alude el escrito de interposición ante el Tribunal Superior de Justicia, en 28 de septiembre de 2017, si bien estaba la demandante en plazo para formularlo, se estaba dirigiendo contra un comunicado del Consejo que se había realizado sobre un asunto definitivamente resuelto, y esta comunicación no decidía ni directa ni indirectamente el fondo del asunto que la parte había dejado firme y consentido por la Administración competente para el cumplimiento de la resolución del Consejo.

XIII. En cuanto a las costas procesales se imponen a la parte demandante de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 LJ CA 29/1998.

Por lo expuesto y

en nombre del **Rey** y por la autoridad conferida por el **Pueblo Español,**

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

F A L L O : Que declaro la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69 letra C) LJCA 29/1998, ya que las actuaciones examinadas provenientes del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no son susceptibles de impugnación jurisdiccional, con imposición de las costas procesales a la parte demandante

Notifíquese en debida forma esta Sentencia a las partes, haciéndoles saber que no es firme y que contra la misma puede interponerse en este Juzgado Central , recurso de apelación, según los términos de los arts. 81 y ss. de la LJCA 29/1998 ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta misma Audiencia Nacional en la Villa de Madrid, haciéndose saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta Provisional de Consignaciones de este Juzgado, abierta en BANCO SANTANDER, haciendo constar en el resguardo de ingreso los siguientes datos: [redacted] y en el campo "Concepto": "RECURSO COD 22-CONTENCIOSO APELACIÓN RESOLUCION FECHA……..."

Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo de recurso deberá indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente, separado por un espacio.

Al escrito de interposición del recurso deberá acompañarse copia del resguardo de ingreso debidamente cumplimentado, para acreditar la constitución previa del citado depósito.

Una vez que sea firme esta sentencia, devuélvase el expediente administrativo al órgano de procedencia con certificación de esta resolución para su conocimiento y debida ejecución dejando constancia del índice en los autos. Interésese acuse de recibo de dicha comunicación en el plazo de diez días y

[redacted]

recibido que sea procédase al archivo del procedimiento dejando nota en el libro de registro.

Así por esta Sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

EL MAGISTRADO

Adolfo Serrano de Triana

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.