

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Núm. de Recurso: 0000006/2024
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00006/2024
Apelante: ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE GUARDIAS CIVILES
JUSTICIA GUARDIA CIVIL (JUCIL)
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.
Apelado:
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSE FELIX MARTIN CORREDERA
D. FELIPE FRESNEDA PLAZA
D. JAVIER RODRIGUEZ MORAL
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a trece de mayo de dos mil veinticinco.

VISTO por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el recurso de apelación núm. 6/2024, promovido por el Procurador de los Tribunales [REDACTED], en nombre y en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE GUARDIAS CIVILES JUSTICIA GUARDIA CIVIL (JUCIL), contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Diez dictada en fecha 15 de Noviembre de 2023 en el procedimiento Ordinario 64/2022 tramitado ante dicho Juzgado Central.

Ha sido parte en autos el Abogado del Estado en representación tanto de la Administración demandada como del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Se interpuso recurso contencioso frente a la Resolución desestimatoria presunta de la reclamación efectuada en fecha 4 de Octubre de 2022 frente a resolución de fecha 22 de Septiembre de 2022 dictada por la Secretaria de Estado de Seguridad por la que se desestima la solicitud de que se le diese traslado a la recurrente de todas las actas, informes y auditorias y cuanta documentación de relevancia se confeccionara o aprobara en las reuniones celebradas durante la negociación relativa a la equiparación salarial de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado con el resto de policías autonómicos.

Tras la tramitación del oportuno recurso contencioso administrativo por el Juzgado Central de lo Contencioso Número Diez, se dictó sentencia de fecha 15 de Noviembre de 2023 en el PO 64/2022 por la que se acordó inadmitir el recurso interpuesto, sin imposición de costas.

SEGUNDO. – Por la parte recurrente en la instancia se interpuso recurso de apelación contra la referida sentencia tras lo que se dio traslado al Abogado del Estado que se opuso a la admisión del recurso de apelación, interesando la confirmación de la sentencia.

TERCERO. - No habiéndose solicitado la práctica de prueba, se declararon conclusas las presentes actuaciones y quedaron pendientes para votación y fallo.

CUARTO. - Para votación y fallo del presente recurso de apelación, se señaló el día 6 de Mayo, designándose ponente al Ilmo. Sr. Magistrado D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Es objeto del presente recurso de apelación la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Diez dictada en fecha 15 de Noviembre de 2023 en el procedimiento Ordinario 64/2022 tramitado ante dicho Juzgado Central.

SEGUNDO. - La parte recurrente (y ahora apelante) solicitó que se revoque la inadmisión y se estima la pretensión del recurso contencioso de origen.

En cuanto a la consideración de extemporáneo del recurso contencioso, considera que la interposición anticipada de un recurso es un defecto subsanable si transcurre el plazo establecido, y ello atendido el principio de interpretación

conforme a la Constitución de todo el ordenamiento jurídico, reiteradamente proclamado tanto por el Tribunal Supremo como por el Tribunal Constitucional.

También entiende que la resolución expresa de fecha 7 de Julio de 2022 no consta como notificada.

Finalmente, la parte recurrente formuló determinadas alegaciones sobre la procedencia de la remisión de la información que había solicitado en relación a la cuestión de la equiparación salarial.

El Abogado del Estado en representación de la Administración General del Estado y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno consideró que, en primer lugar, existía desviación procesal puesto que ninguna de las “reclamaciones” formuladas por JUCYL ante el CTBG (de fechas 27 de junio y 4 de octubre) tenía por finalidad el acceso a la información pública relativa a la documentación sobre equiparación salarial y que , la reclamación de 4 de octubre de 2022 no tenía por objeto alzarse frente a la denegación de una solicitud de acceso a la información pública, sino ante la denegación de la emisión de un certificado de silencio administrativo.

Entiende que la cuestión a debatir en el presente recurso es si el certificado de silencio administrativo puede conceptuarse como información pública y si le es dado al interesado pedir dicho certificado ante el CTBG pese a no ser el órgano autor del acto presunto (reclamación de 25 de junio de 2022) y si la reclamación ante el CTBG al amparo del artículo 24 LTAIPBG es el instrumento previsto en el ordenamiento jurídico para que el interesado en un procedimiento administrativo obtenga el traslado de la resolución administrativa dictada en el seno de este último (reclamación de 4 de octubre de 2022).

En ningún caso puede ser objeto de sentencia la impugnación de la Resolución de 7 de julio de 2022 del Ministerio del Interior por la que se desestima la solicitud de acceso a la información pública sobre equiparación salarial por falta de legitimación o interés legítima de JUCYL y ello porque dicha resolución (que es la única que se pronuncia, en rigor, sobre el acceso a la información pública) no ha sido objeto de reclamación alguna ante el CTBG y, por ende, no existe ningún pronunciamiento del CTBG acerca de la procedencia o no de entregar dicha información.

Finalmente, entiende que en modo alguno puede ser objeto de reclamación ante el CTBG la emisión de un certificado de silencio como pretendió en exclusiva el recurrente, pues esta actuación supone que la Administración proceda a elaborar algo que actualmente no obra en su poder por su patente inexistencia, disponiendo de un plazo de 15 días para su expedición.

TERCERO. - La adecuada resolución de la cuestión que se somete a la consideración de esta Sala obliga a partir de un detallado examen de los hechos ocurridos:

1. Con fecha de 25 de diciembre de 2021, la ahora demandante Asociación Profesional Justicia Guardia Civil (en adelante, JUCYL) solicitó al Ministerio del Interior, al amparo de la Ley 19/2013 de transparencia, el acceso a determinada información relativa a la equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los cuerpos policiales autonómicos que desarrollan funciones similares.

2. El 25 de marzo de 2022 JUCYL presentó ante el Ministerio del Interior a través del Portal de Transparencia nueva solicitud de acceso a la misma información pública que la instada en su solicitud anterior.

3. Ante la falta de resolución por el Ministerio del Interior de la solicitud de 25 de marzo de 2022, el 25 de junio de 2022 JUCYL presentó ante el Ministerio del Interior a través del Portal de Transparencia solicitud de emisión de certificado de silencio administrativo.

4. Con la misma fecha, se interpuso “reclamación” ante el CTBG de fecha 25 de junio de 2022 por JUCYL con el siguiente contenido: “ a fin de que se dé traslado a esta parte de todas las actas, informes de auditoría, y cuanta documentación de relevancia que se confeccionara y aprobara en las reuniones celebradas durante la negociación, relaciones con el acuerdo de EQUIPARACIÓN SALARIAL; muy especialmente todas aquellas relacionadas con la equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el resto de policías autonómicas; así como el resultado de la Consultoría Externa que se comprometía la Secretaría de Estado de Seguridad a contratar, sin haber recibido resolución expresa hasta la fecha actual”. Se le asignó número de expediente 100-00705.

5. Por el Ministerio del Interior (Directora de Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad) se dictó Resolución de 7 de julio de 2022 (registro de salida nº 451) y Resolución de 7 de julio de 2022 (registro de salida nº 452) por la que se desestimaban expresamente las solicitudes de acceso a la información pública de fecha, respectivamente, 25 de diciembre de 2021 (expediente nº 001-064010) y 25 de marzo de 2022 (expediente nº 001-067248).

6. Posteriormente, la Directora de Gabinete de la Secretaría de Estado de Seguridad dictó Resolución de 22 septiembre de 2022 (registro de salida nº 626) por la que se desestimaba expresamente la solicitud de emisión de certificado de silencio administrativo formulada por JUCYL el 25 de junio de 2022. Se rechazó la emisión de certificado de silencio por entender que concurre inexistencia del silencio administrativo cuya certificación se pretende en la medida en que la reclamación de 25 de marzo de 2022 fue desestimada expresamente por Resolución de 7 de julio de 2022.

7. Con fecha 29 de septiembre de 2022 JUCYL (con entrada en 4 de Octubre) presentó ante el CTBG “reclamación” en la que en vista de que la Resolución de 22 de septiembre de 2022 del Ministerio del Interior fundamentaba la denegación de expedición del certificado de silencio en la desestimación expresa de la reclamación por Resolución de 7 de julio de 2022 y que en ningún momento había tenido

conocimiento de esta última, formulaba la siguiente petición ante el CTBG: “Se dicten las órdenes necesarias para que a través del Ministerio del Interior o Autoridad competente que corresponda, se dé traslado a esta parte de la Resolución de fecha 7 de julio de 2022, notificándose de forma expresa, habida cuenta que no se tiene conocimiento de ello a fecha actual, con el objeto de estimar las acciones legales oportunas contra la mencionada Resolución.”

8. El 6 de octubre de 2022 el CTBG acusó recibo de esta última solicitud formulada por JUCYL y, visto su contenido, acumuló ésta a la reclamación ya instada por la misma interesada (reclamación de 25 de junio de 2022) y que venía tramitándose con el número de expediente 100-007051.

9. En escrito de fecha 9 de noviembre de 2022, JUCYL presenta un nuevo escrito en el que solicita del CTBG la emisión de un certificado de silencio negativo a fin de poder ejercitar las acciones legales que considere oportunas.

10. El CTBG dictó Resolución de 11 de enero de 2023 por la que desestimaba la reclamación formulada por JUCYL con número de expediente R-0588-2022; 100-007051. La razón de la desestimación radica en que el objeto de la reclamación ante el CTBG es la emisión de un certificado de silencio administrativo, “certificado que debió solicitar ante el órgano competente para resolver su solicitud de información y no ante este Consejo”.

CUARTO. - La sentencia objeto de apelación declara la inadmisibilidad del recurso contencioso por lo que para la adecuada resolución de la cuestión que se plantea es preciso partir de lo señalado por el recurrente en su escrito de interposición del contencioso.

Efectivamente, en el escrito de interposición se menciona que “Que, con fecha 22 de septiembre de 2022, se notificó a esta parte Resolución emitida por la Secretaría de Estado de Seguridad, por la cual se informa que la solicitud presentada por esta parte en fecha 25 de marzo del mismo año, fue contestada mediante resolución de fecha 7 de julio de 2022.

Siendo que, no teniendo esta parte conocimiento de dicha resolución a la que hacen referencia de fecha 7 de julio de 2022, se interpuso Reclamación con carácter potestativo ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en fecha 4 de octubre de 2022, a fin de que se le diese traslado de la misma para emprender las acciones legales oportunas”.

Por lo tanto, obviamente, el recurso se interpuso frente a la resolución que en el relato de hechos que hemos incorporado al Fundamento Jurídico anterior hemos numerado como el número 6 y que se limitaba a afirmar que no podía emitirse la certificación de acto presunto solicitada puesto que se había dictado resolución expresa con fecha 7 de Julio de 2022.

Sin embargo, sorprendentemente, en el suplico de su demanda, la parte recurrente incorpora el siguiente suplico: SUPLICO A LA SALA, que habiendo por

presentado el presente escrito, se sirva de admitirlo, teniendo por debidamente formalizada la presente demanda contra la Resolución desestimatoria presunta por silencio administrativo de la Reclamación efectuada por esta parte en fecha 4 de octubre de 2022 contra la Resolución de fecha 22 de septiembre de 2022 dictada por la Secretaría de Estado de Seguridad – Ministerio de Interior por la cual desestima la solicitud, de mi representado en relación a que se le diese traslado de todas las actas, informes de auditorías, y cuanta documentación de relevancia que se confeccionara y aprobara en las reuniones celebradas durante la negociación de equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el resto de policías autonómicas; así como el resultado de la Consultoría Externa que se comprometió la Secretaría de Estado de Seguridad a contratar, tras haber interpuesto escrito de anuncio del mismo y habérseme requerido para ello; y dictando en su día, previos los trámites legales, sentencia por la que:

a) Se revoque la resolución objeto del presente recurso contencioso-administrativo, dejándola sin efecto.

b) Se le de traslado a mi mandante de todas las actas, informes de auditorías, y cuanta documentación de relevancia que se confeccionara y aprobara en las reuniones celebradas durante la negociación de equiparación salarial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el resto de policías autonómicas; así como el resultado de la Consultoría Externa que se comprometió la Secretaría de Estado de Seguridad a contratar.

c) Se condene expresamente en costas a la parte contraria, conforme al artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por lo tanto, debe entenderse que, tal como menciona la sentencia objeto de recurso, existe una clara desviación procesal entre la resolución impugnada y el suplico de la demanda puesto que se interpone el recurso frente a una resolución (de fecha 22 de Septiembre de 2022) que desestima una solicitud de emisión de certificado de silencio administrativo por entender que se ha dictado la correspondiente resolución expresa y, resulta, se incluyen en el suplico de la demanda pretensiones “de fondo” que son completamente ajenas a la cuestión que se plantea y que hacen referencia a su solicitud de información sobre la equiparación salarial entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Autonómicas sin que la resolución recurrida se haya pronunciado, para nada, sobre dicha cuestión.

Cuando la parte ahora recurrente presentó su escrito de fecha 29 de Septiembre de 2022 (apartado 7 del relato de hechos) para nada se refería a la cuestión de fondo de su pretensión (el hecho de que se le facilitara información) sino que se limitó a exponer las razones por las que consideraba que se le debía notificar expresamente la resolución expresa supuestamente dictada y que rechazaba su petición de información.

El Tribunal Supremo en la reciente sentencia dictada en el recurso 359/2024 de fecha 3 de Abril de 2025 ha recogido la jurisprudencia sobre lo que sea desviación procesal y ha afirmado lo siguiente: “Como ha señalado esta Sala y Sección en nuestra sentencia nº 1771/2024 de fecha 6 de noviembre de 2024 (Rc 8773/2022), es reiterada doctrina jurisprudencial (SSTS de 18 de febrero de 1982, 20 de septiembre de 1985, 23 de octubre de 1989, 14 de marzo de 1990, 13 de noviembre de 1992, 21 de julio de 2003, rec. 4597/1999 o 15 de junio de 2015, rec. 1762/2014, entre otras muchas), que en el proceso contencioso-administrativo la delimitación del objeto litigioso se hace en dos escritos distintos, uno, en el de interposición del recurso, en que habrá de indicarse el acto o disposición contra el que se formula (ex artículo 45.1 LJCA y también cuando se interpone demanda directamente ex artículo 45.5 LJCA), y otro, en el de demanda, en el que con relación a aquellos se deducirán las pretensiones que interesen, sin que sea lícito extenderlas a actos distintos de los inicialmente delimitados sin haber guardado los requisitos propios de la acumulación o ampliación, puesto que el permitirlo supondría prescindir de la naturaleza y el carácter revisor del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (entendiendo este carácter revisor rectamente en tanto en cuanto el acto administrativo es el presupuesto procesal del proceso contencioso y no su objeto, objeto que viene constituido por las pretensiones deducidas), conculcándose así el espíritu y la letra de los artículos 1.º y 25 de la citada Ley al incidirse en desviación procesal; razón por la cual, en el caso de ejercitarse pretensiones sin ninguna relación con el acto inicialmente impugnado, procederá declarar inadmisibile el recurso sin entrar en el fondo del asunto conforme al artículo 69.c) LJCA”.

La descordinación entre el escrito de interposición del recurso contencioso administrativo y el suplico de la demanda son razones que claramente abocan a la desestimación del recurso de apelación y a la confirmación de la sentencia apelada.

QUINTO. - En segundo lugar, y aunque lo dicho hasta ahora ya serviría para la integra desestimación de la apelación, hay que considerar la razón de inadmisión que se ha planteado también por la sentencia objeto de apelación y que hace referencia a la extemporaneidad por anticipación de la interposición del recurso contencioso.

- El recurso contencioso tramitado ante el Juzgado Central se interpuso con fecha 12 de Diciembre de 2022.

- La solicitud presentada ante el CTBG en la que se solicitaba que se le notificase la supuesta resolución dictada con fecha 7 de Julio de 2022 (y que considera que nunca se le había notificado) fue presentada con fecha 4 de Octubre de 2022.

Por lo tanto, si en aplicación de lo previsto por el artículo 24.4 de la LTBG (El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.) era de tres meses, el recurso contencioso no se pudo haber interpuesto antes del 12 de Enero de 2023, resultando, por lo tanto, extemporáneo por anticipado.

Es cierto que la presentación extemporánea por anticipada de un recurso contencioso pudiera no tener efecto cuando, posteriormente, se dicta la resolución, pero el problema de este recurso contencioso es que se interpuso frente a la resolución del 22 de Septiembre de 2022 pero el suplico de la demanda se refería a la petición de información por lo que no puede entenderse subsanado el vicio de anticipación y, posteriormente, el CTBG dictó Resolución en plazo (con fecha 11 de enero de 2023) por la que desestimaba la reclamación formulada por JUCYL con número de expediente R-0588-2022; 100-007051 y ello pues entendía que el objeto de la reclamación ante el CTBG es la emisión de un certificado de silencio administrativo, “certificado que debió solicitar ante el órgano competente para resolver su solicitud de información y no ante este Consejo”. Criterio este que debe ser confirmado.

SEXTO. - Por lo demás, deben rechazarse los argumentos de la demanda en relación a las siguientes cuestiones:

- El CTBG no es quien tiene que emitir el certificado de acto presunto.

- El artículo 24.4 de la Ley 39/2015 establece con claridad que dicho certificado debe ser emitido por “el órgano competente para resolver”; por lo tanto era el Ministerio del Interior el que debía emitir dicho certificado y a quien se le debía reclamar.

- La emisión del certificado, al no ser competencia del CTBG, no puede ser objeto de reclamación a dicho órgano que no tiene competencia para resolver sobre dicha cuestión.

- La presentación extemporánea por anticipación del recurso contencioso pudiera no tener efecto si posteriormente se impugnara en plazo pero tal cosa no se ha hecho por la parte recurrente.

- La supuesta falta de notificación de la resolución expresa de fecha 7 de Julio de 2022 deberá solventarse reclamando dicha notificación o impugnándose expresamente pero en el recurso contencioso iniciado por la parte recurrente no fue esa la resolución que se identificó en el escrito de interposición del contencioso.

- Asiste la razón a la parte recurrente en que dicha resolución de fecha 7 de Julio de 2022 debe notificarse, pero ante la ausencia de esta notificación lo que no tiene sentido es presentar un recurso frente a la denegación de la certificación de acto presunto emitida por no haberse solicitado ante el órgano competente para emitirla.

Procede, pues, la integra desestimación del presente recurso de apelación.

SÉPTIMO. - De conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, las costas procesales de esta instancia habrán de ser satisfechas por la parte apelante.

FALLAMOS

Que desestimamos el recurso de apelación, interpuesto por el Procurador de los Tribunales [REDACTED] en nombre y en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE GUARDIAS CIVILES JUSTICIA GUARDIA CIVIL (JUCIL) contra la sentencia dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo Número Diez dictada en fecha 15 de Noviembre de 2023 en el procedimiento Ordinario 64/2022 tramitado ante dicho Juzgado Central, debemos confirmar la sentencia por ser conforme a Derecho.

Con expresa imposición de costas a la parte apelante.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de 30 días contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el *artículo 89.2. de la Ley de la Jurisdicción* justificando el interés casacional objetivo que presenta.

