

JURISPRUDENTZIA JURISPRUDENCIA

César Gallastegi Aranzabal
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Deusto / Deustuko Unibertsitatea
cga@deusto.es

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.08>

Recibido: 01/11/2020

Aceptado: 09/12/2020

© 2020 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada (by-nc-nd)



Sumario

I. Naturaleza del empleo público: tramitación de procedimientos administrativos y ejercicio de la potestad sancionadora.—II. Acceso al empleo público: acceso a la magistratura y personal interino.—III. Situaciones administrativas: excedencia por interés particular y personal interino.—IV. Organos de representación del personal: derecho a la información.

I. Naturaleza del empleo público: tramitación de procedimientos administrativos y ejercicio de la potestad sancionadora

En la primera sentencia que presentamos en esta crónica de jurisprudencia, el Tribunal Supremo en *sentencia de catorce de septiembre de 2020* (1160/2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso núm. 5442/2019) tiene oportunidad de pronunciarse sobre la legalidad de la intervención de una empresa pública y su personal empleado en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores. En el caso analizado, era el personal de la empresa pública quien recibía comunicaciones y notificaba resoluciones, quien realizaba informes y dosieres, y, quien, en el ejemplo más patente de su intervención, redactaba las propuestas de las resoluciones del procedimiento sancionador para que fueran suscritas a posteriori por el personal de una confederación hidrográfica.

En el caso presente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia por la que se anuló una resolución del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Guadiana, confirmada en reposición, y por la cual se imponía una sanción pecuniaria y una obligación indemnizatoria; la cuestión litigiosa versaba sobre el alcance de la encomienda de gestión efectuada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana a una sociedad mercantil estatal, a los fines de prestación de auxilio material y asistencia técnica en la tramitación de los expedientes sancionadores competencia del organismo de cuenca citado.

El Tribunal Superior de Justicia analiza el alcance de las labores encomendadas (a la luz del Pliego de Bases y el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, donde se atribuye las funciones de elaboración de dosieres, valoración de la viabilidad del expediente sancionador, análisis y valoración de las alegaciones de la persona interesada, elaboración de notas-resumen y borradores —tanto del pliego de cargos como de la propuesta de resolución, la resolución misma y la resolución del recurso administrativo que pudiera interponerse—, así como la posesión material e impulso efectivo del expediente administrativo) y concluye que la atribución vulnera el derecho de defensa del art. 24 de la Constitución, que supone una delegación inaceptable en el ejercicio del ius puniendi (que sólo debe corresponder a los titulares de los órganos administrativos) y que conlleva la gestión material del expediente por personal laboral dependiente de una sociedad mercantil. En consecuencia, se anuló la resolución sancionadora.

La Abogacía del Estado presentó el 24 de mayo de 2019 escrito de preparación de recurso de casación contra la mencionada sentencia, quedando como la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la de si entre las funciones a encomendar a la mercantil estatal cabe atribuir el auxilio material y la asistencia técnica en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores. Ante el Supremo, la Abogacía del Estado aduce contra la sentencia de instancia la existencia de una acumulación de expedientes sancionadores en el Organismo de Cuenca, que requiere el auxilio de medios materiales excepcionales, y que la asignación de tareas es sobre las accesorias en el procedimiento sin que se pueda dictar resolución alguna.

El Tribunal Supremo se pregunta si pueden intervenir en los trámites de un procedimiento administrativo sancionador personas ajenas al personal estatutario de la

Administración, al personal funcionario, y sobre el caso señala que «no es que la Administración externalice un servicio, es que externaliza, podría decirse, ella misma, deja de ser Administración si deja de realizar lo que es básico para dictar actos administrativos, el procedimiento legalmente establecido para ello que es, no se olvide, una exigencia constitucional» y que «más bien parece que se trata no ya de un supuesto de huida del Derecho Administrativo en su más pura y genuina manifestación, la tramitación de los procedimientos, con el añadido de tratarse de procedimientos de extraordinaria relevancia, que quedan en manos de entes sometidos al derecho privado y a las reglas de la rentabilidad, sino de una privatización encubierta de un servicio que ha sido reservado al sector público como una de las conquistas primarias del Derecho Administrativo propio del Estado de Derecho» (FD 2).

Por tanto, el Tribunal Supremo declara sobre la cuestión de interés casacional que «la tramitación de los procedimientos sancionadores incoados por las Administraciones Públicas han de ser tramitados por el personal al servicio de tales administraciones sin que sea admisible que, con carácter general, de permanencia y de manera continua, pueda encomendarse funciones de auxilio material o de asistencia técnica a Entidades Públicas Empresariales, sin perjuicio de poder recurrir ocasionalmente y cuando la Administración careciera de los medios para ello, al auxilio de Entidades Públicas Empresariales, como medios propios de la Administración, a prestar dicho auxilio o asistencia» (FD 3). Por añadidura, «todas las actuaciones llevadas a cabo por personal ajeno a la Administración, al Organismo de Cuenca, es (sic) nulo de pleno derecho y, por derivación, lo son las resoluciones que se dictan que se limitan, no consta otra cosa, a la mera firma de la propuesta que le es presentada» (FD 4), quedando rechazado en su totalidad el recurso de casación. La sentencia resulta de interés, por tanto, para el discernimiento de las singularidades del personal funcionario frente al personal laboral, así como por sus apuntes sobre varios conceptos básicos de la actividad administrativa.

II. Acceso al empleo público: acceso a la magistratura y personal interino

En este segundo apartado de la crónica de jurisprudencia vamos a referirnos al personal interino, en el contexto de un proceso selectivo para el acceso a la Carrera Judicial por la categoría de Magistrado a tra-

vés de la provisión de plazas entre juristas de reconocida competencia (sistema de acceso conocido como el «cuarto turno»). El Tribunal Supremo se pronuncia por *sentencia de seis de mayo de 2020* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, recurso núm. 131/2019), con motivo de un recurso ordinario derivado de la competencia que ostenta para dirimir los recursos contra actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial (art. 12.1.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

La parte demandante interpone recurso contencioso-administrativo ordinario contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial adoptado en su reunión del día 12 de febrero de 2019, por el que se estima en parte el recurso de alzada 486/2018; dicho recurso se había interpuesto por la demandante contra el acuerdo de 21 de noviembre de 2018 del Tribunal calificador del proceso selectivo (convocado por acuerdo de 5 de abril de 2018 de la Comisión Permanente del Consejo por el que se aprueba la relación de aspirantes convocados a la realización del dictamen, así como la fecha y lugar de su celebración y lectura).

La parte demandante pretende con su recurso contencioso-administrativo que se declare nulo el requisito de ser personal funcionario de carrera —contenido en el apartado e) del baremo de méritos establecido por el Acuerdo, ya citado, de 5 de abril de 2018 de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial—, se incluya el derecho del personal interino al cómputo de méritos del tiempo de servicios prestados en cualquier administración pública en el apartado e) del baremo y se retrotraigan las actuaciones al momento de inicio de presentación de solicitudes para tomar parte en el proceso selectivo, a los efectos de que puedan presentarse otros aspirantes que no lo hicieron por no estar prevista expresamente la valoración del tiempo de prestación de servicios como personal funcionario interino. Subsidiariamente, solicita que se anule el acuerdo impugnado y se le reconozcan los años de servicio como funcionaria interina, con la puntuación que le corresponde por ellos, lo que conllevaría que se le convoque a participar en la siguiente fase del proceso selectivo.

En suma, la cuestión planteada por la recurrente consiste en determinar si la base e) se funda o no en una diferencia de hecho entre el personal funcionario de carrera y el personal funcionario interino que justifique la diferencia de trato consistente en valorar la experiencia de los años de servicios exclusivamente a los primeros, a los efectos del acceso a la carrera judicial.

La sentencia del Tribunal Supremo en su desarrollo advierte de que la base de la convocatoria recoge

una previsión legal —concretamente el artículo 313.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual ordena expresamente que se valoren los años de servicio como personal funcionario de carrera— por lo que, de ser aceptados los argumentos de la recurrente, el Tribunal debería plantear una cuestión de inconstitucionalidad (por ser contraria a la Constitución la norma contenida en la Ley Orgánica del Poder Judicial). La recurrente apela para solicitar la desatención al mandato legal tanto a la Directiva 1999/70/CE como a la interpretación de conformidad con la realidad social de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de las bases.

El Tribunal Supremo sostiene que el análisis textual y sistemático tanto de la base e) de la convocatoria como del precepto legal del que es plasmación muestra que la misma es conforme a derecho y que no implica una discriminación entre categorías equivalentes de concursantes. Así, «el que se contemple sólo a los funcionarios de carrera que tengan una determinada categoría profesional pone de relieve que el legislador ha querido valorar los años de servicio de funcionarios que hayan superado una prueba de acceso encaminada a verificar en términos objetivos y competitivos el mérito y capacidad, como es el caso de las pruebas de acceso a los cuerpos de funcionarios, que no admiten comparación por su rigor con las que puedan haber superado los funcionarios interinos y otras categorías de trabajadores en las administraciones públicas» y «hay que tener presente que se trata de valorar méritos precisamente para el acceso pleno y definitivo a una categoría de funcionarios públicos, como lo son los miembros de la carrera judicial, lo que hace absolutamente coherente que el legislador haya querido valorar los años de servicio de quien ya superó unas pruebas competitivas para el acceso a la función pública con carácter permanente» (FD 2). Hay que recordar que la previsión legislativa se refiere a los años de servicio prestados como personal funcionario de carrera, previsión concretada en cuerpos de determinada categoría —pues han de ser cuerpos que requieran el título de doctor/a o licenciado/a (hoy día, también graduado/a) en Derecho— y con cierta especialización —pues han de ser cuerpos funcionariales que impliquen intervención ante los Tribunales de Justicia, en la Carrera Fiscal o en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia—; son, por tanto, dos los criterios empleados por la ley, la categoría profesional y la especialización en la actividad judicial en sentido amplio.

La recurrente aduce que el personal interino al servicio del Ayuntamiento al que pertenece ha desempeñado las mismas tareas y funciones que el personal de carrera, por lo que los años de servicio han de ser valorados igualmente; lo contrario sería tratar de forma discriminatoria a situaciones semejantes. Este

argumento, que constituye el núcleo de la posición de la recurrente, no es estimado por el Tribunal Supremo, ya que el sentido de la base —según el órgano judicial— se dirige a valorar el mérito consistente en el servicio prestado por profesionales que tienen acreditada una cualificación verificada de manera objetiva por unas pruebas de acceso a la función pública de nivel superior; no se trata, por tanto, de valorar sin más los años de servicio, sino los años de servicio de profesionales de acreditado mérito y capacidad mediante pruebas de acceso previas. Ese objetivo impide equiparar ambas categorías profesionales —personal funcionario de carrera y personal funcionario interino— desde la mera consideración de las funciones y tareas desempeñadas, consideración básica, en cambio, en otras perspectivas como las de índole laboral, de lo que no se trata ahora.

En cuanto al segundo gran argumento de la recurrente, el Derecho europeo sobre igualdad en las relaciones laborales —Directiva 1999/70/CE, del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada—, el Tribunal Supremo señala que dicha directiva y la jurisprudencia tanto europea como del Tribunal Supremo al interpretarla no resulta aplicable al supuesto de autos: «La Directiva tiene por objeto evitar y combatir las desigualdades y discriminaciones en el ámbito de las relaciones laborales, de tal forma que a igualdad de trabajo se reciba un tratamiento igual, con especial énfasis en los abusos que se producen como consecuencia de las contrataciones sucesivas o de la prolongación indefinida de las relaciones laborales de duración determinada. (...) aquí no se trata de un trato desigual como consecuencia de estar vinculado mediante una relación temporal o no fija, como lo son los funcionarios interinos. No se cuestiona la igualdad en sus relaciones laborales o las consecuencias derivadas de tales relaciones, sino de algo completamente diverso, cual es el acceso a un cuerpo funcional distinto al de sus relaciones laborales y perteneciente, además, a un poder distinto del Estado, como lo es el de los jueces de carrera que, sin perjuicio de su estatuto funcional, integran el Poder Judicial y no la Administración del Estado o las Administraciones autonómicas o locales», por lo que «los criterios de valoración que contempla la Ley Orgánica del Poder Judicial y plasman las bases del concurso no se establecen como consecuencia de la relación laboral de los concursantes, sino para acreditar el mérito y capacidad para integrarse en el Poder Judicial como funcionarios pertenecientes a la carrera judicial. Y en esa perspectiva, que no es la de la igualdad en las condiciones de trabajo ni en las consecuencias de una relación laboral, no resulta aplicable ni la Directiva ni la jurisprudencia resultante de la misma. Por ello, sin dudar de la prima-

cía y vigencia del derecho comunitario que reclama la demandante, es de rechazar su invocación al caso de la referida Directiva» (FD 2). En consecuencia, se desestima el recurso de la funcionaria interina contra el acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, por entenderse que considerar únicamente los años de servicio de ciertos funcionarios o funcionarias de carrera no supone ninguna infracción que vulnere el principio de igualdad frente al personal interino.

III. Situaciones administrativas: excedencia por interés particular y personal interino

Nuevamente nos vamos a referir al personal interino. Concretamente a la posibilidad de que este tipo de personal empleado público tenga la posibilidad de disfrutar de una excedencia voluntaria por interés particular. Como es conocido, esa situación aparece regulada en el artículo 89 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, donde se recogen las modalidades de excedencia «de los funcionarios de carrera»; además, ninguna norma de desarrollo la prevé expresamente para el personal interino y existen pronunciamientos judiciales que, en general, niegan ese derecho para la clase de empleado público al que nos referimos.

La doctrina, por su parte, señala las dudas que plantea la aplicabilidad de esa situación al personal interino. Por una parte, esa excedencia tiene su justificación como manifestación de la condición vitalicia del funcionariado de carrera, condición que no concurre en el caso del personal interino, que solo puede ser nombrado con carácter transitorio y para cubrir necesidades imperiosas de la prestación de servicios. Por ello, resulta incoherente que se les pueda conceder una excedencia que supondría que el puesto que desempeñan volvería a quedar sin cubrir; asimismo, sería incongruente nombrar un interino o interina por causa de necesidad y después concederle la excedencia, lo que implica que tal necesidad ha desaparecido o no es tal, por lo que debería procederse a la extinción de la relación de interinidad. Pero, ciertamente, en la práctica ocurre que el personal interino satisface necesidades permanentes o estructurales y su relación se prolonga de forma desmedida en el tiempo. Por ello, podría plantearse que, en determina-

das circunstancias, se concediera a un interino o interina una excedencia por interés particular, si su relación de servicios es abusiva y similar en la práctica a la de un funcionario o funcionaria de carrera, y, claro está, concurren el resto de circunstancias exigidas para su concesión y las especialidades oportunas en su regreso —así, por ejemplo, reingreso si sigue vacante el puesto o con titular ausente al finalizar el periodo de excedencia y en su misma condición de personal interino no fijo—.

Pues bien, la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en *sentencia de dieciséis de septiembre de 2020* (597/2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, recurso núm. 353/2017) reconoce a un funcionario interino el mismo derecho a solicitar una excedencia voluntaria que sus compañeros y compañeras de carrera.

El recurrente inició su labor como funcionario interino del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias en 2010. Tras algo más de siete años en las oficinas del centro penitenciario de Castellón, solicitó una excedencia voluntaria. La resolución de la Subdirección General del Ministerio de Interior de junio de 2017 denegó el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular; posteriormente, en septiembre del mismo año, el mismo órgano administrativo desestimó el recurso de reposición frente a la anterior resolución. El trabajador funcionario interino recurrió la decisión administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, quien resuelve en septiembre de 2020 por medio de la sentencia de la que nos ocupamos.

El Ministerio del Interior denegó la licencia basándose en varios motivos. Por una parte, alegó que tanto el Estatuto Básico del Empleado Público como el reglamento sobre las situaciones administrativas de los funcionarios excluyen al personal interino; de otorgársela al funcionario se le estaría reconociendo un derecho de permanencia que la ley no ampara, al basarse su nombramiento en la temporalidad. Por otra parte, la Administración expuso otros tres motivos que justificaban su decisión: el funcionario interino es nombrado para el desempeño de una determinada plaza a la que se vincula la necesidad que justificó su nombramiento, por lo que si cesa en ese puesto, pierde toda razón de ser su nombramiento, al no concurrir el requisito esencial de necesidad urgente que había de sus servicios, y en consecuencia debe concluir su vinculación con la administración; en segundo lugar, al estar vinculado su nombramiento a un determinado puesto y no conllevar la excedencia voluntaria reserva del mismo, su reingreso sería imposible; finalmente, se recuerda que la concesión de excedencia voluntaria por interés particular queda subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas y en

ningún caso podría ser autorizada por las necesidades del servicio que se dan en el caso.

Ante la negativa de la Administración, el trabajador recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia. En su escrito, el funcionario cita diferentes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Constitucional que avalan su petición. El Tribunal europeo, según señala, ha interpretado que el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada impide que en la Unión Europea se dé un trato diferente a estos empleados y empleadas por la temporalidad de su puesto. Por otro lado, agrega, las razones de la administración pierden toda su fuerza al llevar casi ocho años de interino sin que su puesto haya sido incluido en la oferta de empleo público; un supuesto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado de interino de larga duración, y que debe tenerse en cuenta en la resolución de las disputas por sus condiciones laborales.

El Tribunal Superior de Justicia de Valencia en su sentencia rechaza los argumentos de la Administración. El Tribunal señala que «la respuesta que demos al presente recurso debe encontrar su justificación en la cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el Anexo de la directiva 1999/70/CE. A tenor de dicha cláusula las condiciones de trabajo deben ser las mismas para los funcionarios de carrera y para los funcionarios interinos» (FD 2), entendiéndose que dentro del concepto de condiciones de trabajo se incluye la cuestión de las situaciones administrativas. Además, constata que «existe una diferencia de trato entre los funcionarios de carrera y los funcionarios interinos, pues los funcionarios de carrera podrán obtener la excedencia voluntaria por interés particular cuando hayan prestado servicios efectivos en cualquiera de las administraciones públicas durante un periodo mínimo de cinco años inmediatamente anteriores, subordinada a las necesidades del servicio debidamente motivadas, y al funcionario interino con una prestación de servicios superior a cinco años no se le puede reconocer, según la normativa nacional, el pase a dicha situación administrativa» (FD 3).

Continúa la sentencia señalando que esa diferencia de trato entre personal de carrera y personal interino solo podría estar justificada en caso de que las funciones desempeñadas por el recurrente en el marco de su nombramiento como funcionario interino no fueran idénticas o comparables a las del personal funcionario de carrera de Cuerpo y puesto equivalente, y queda constatado que el actor se encuentra en una situación comparable a la de los funcionarios y funcionarias de carrera nombrados para el desempeño de los mismos puestos de trabajo, pues se le exige la misma titulación, y desempeña idénticas funciones.

Constatado que existe una diferencia de trato, el Tribunal valenciano analiza si tal circunstancia pudiera quedar justificada por razones objetivas. Y siendo la única diferencia entre los dos grupos la duración de la relación laboral, el Tribunal concluye que no se le puede discriminar negándole el derecho, al menos, a pedir la licencia. Recoge la sentencia: «en los nombramientos de funcionarios interinos no podemos excluir que tanto la urgencia y necesidad del nombramiento temporal como la previsibilidad de la finalización de la relación de servicio puedan en principio constituir elementos precisos y concretos que justifiquen una desigualdad de trato en lo que atañe al reconocimiento en la situación de excedencia voluntaria por interés particular, sin embargo estas circunstancias alegadas también por la administración en el caso que nos ocupa no son atendibles, pues el actor funcionario interino venía desempeñando el puesto durante más de siete años al tiempo de su solicitud, siguiendo vigente el contrato de interinidad en la actualidad, lo que evidencia que no podamos considerar que perviven las circunstancias de urgencia y necesidad así como la previsibilidad de la finalización de la relación del servicio» (FD 6). La Administración no puede escudarse, como lo hace en el caso, en que en esta situación no tienen asegurada las condiciones de su regreso (ocurre algo similar con el personal de carrera), ni tampoco puede apoyarse en la temporalidad del puesto (ya que el funcionario del caso llevaba trabajando como interino más de siete años).

Por todo ello, el fallo judicial anula la resolución que negaba el pase a la situación de excedencia voluntaria por interés particular y reconoce su derecho a que la Administración informe si existen necesidades del servicio que impiden la concesión de la excedencia solicitada, en los términos del 89.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, dictando la resolución que proceda en derecho sin atender a su nombramiento como personal funcionario interino.

En suma, a la vista de este pronunciamiento judicial no cabe extraer soluciones generales y abstractas que sean aplicables a la generalidad de los casos de excedencia voluntaria solicitadas por el personal interino y sí se admite que este personal solicite una excedencia voluntaria si cumple con los requisitos legales temporales y que, analizado el caso, se pueda llegar, como en el caso juzgado, a que se entienda que no hay una razón objetiva para obviar su petición por el hecho de que no sea personal funcionario de carrera; todo ello sin perjuicio de que la concesión se subordine a las necesidades del servicio debidamente motivadas, tal y como marca el artículo 89.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

IV. Órganos de representación del personal: derecho a la información

En este apartado recogemos un pronunciamiento del Tribunal Supremo, en concreto, la *sentencia de once de junio de 2020* (748/2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, recurso núm. 577/2019) que se ocupa del derecho —conforme a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno— a solicitar y recibir de la Administración información detallada en materia de productividad y sobre los criterios de distribución del complemento ligado a tal concepto en las retribuciones del personal empleado público.

En el origen del caso nos encontramos con dos resoluciones administrativas de 23 de junio y 24 de agosto de 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno —organismo que, como es sabido, queda encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno—. Las resoluciones del Consejo resolvían sendas reclamaciones formuladas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Esas reclamaciones fueron presentadas por una persona en su condición de representante de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia; en concreto, se solicitaba al Delegado especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Valencia que le informase de varios extremos, tales como, los objetivos asignados —a principios de 2015 y 2016— a las distintas áreas, administraciones, unidades, equipos y secciones y el nivel de consecución obtenido; los criterios de reparto de las bolsas de productividad de desempeño; los objetivos asignados a los efectos de la valoración y concesión de productividad extraordinaria; y las instrucciones para el reparto de la parte variable de la productividad extraordinaria por resultados.

La cuestión estriba en aclarar la relación existente entre dos preceptos legales: por un lado, la Disposición Adicional Primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno, y, por otro, el artículo 40.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

La citada Disposición adicional primera (titulada «Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública»), en su apartado segundo señala: «Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información». Por su parte, el artículo 40.1 del Texto Refundido del Estatuto (titulado «Funciones y legitimación de los órganos de representación») determina las funciones que se atribuyen a las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, entre las que se encuentran: «a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento» y «f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad». Pues bien, se trata de determinar si es posible aplicar las previsiones de la Ley 19/2013 o más bien esta norma queda desplazada porque existe otra norma legal —esto es, el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público— que ha dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información.

La controversia llegó al Tribunal Supremo cuando la Abogacía del Estado interpuso recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la cual había desestimado el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo; esa sentencia, a su vez, había echado por tierra el recurso interpuesto por la Abogacía del Estado contra las dos resoluciones más arriba citadas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Según la Abogacía del Estado, sí existe un especial régimen de acceso a la información que debe prevalecer sobre el contemplado por la Ley 19/2013, el cual únicamente podrá aplicarse con carácter supletorio. Además, la Abogacía del Estado invoca el art. 14, apartados e) y g) de la Ley 19/2013, que establece como límites del derecho al acceso a la información los supuestos en los que la efectividad de este derecho suponga un peligro para «e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios» y «g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control», todo ello en relación con los artículos 103 de la Ley 31/1990 de Presupuestos Generales del Estado, sobre las funciones encomendadas a la Agencia Tributaria y con el deber de secreto de los artículos 95 y 95 bis de la Ley 58/2003, General Tributaria. Por tanto, considera que los datos solicitados por la Junta de Personal han de permanecer fuera del acceso a la información pública, por for-

mar parte de la organización de los recursos humanos orientada al cumplimiento primordial de la Agencia, como es la prevención y la lucha contra el fraude fiscal. Revelar los datos solicitados por la Junta de Personal, y que, por tanto, podrían ser solicitados y obtenidos por cualquier ciudadano o ciudadana, supondría descender a un nivel de detalle que impediría el eficaz ejercicio de la función inspectora, así como de la prevención y sanción de los ilícitos penales. En conclusión, solicita la estimación del recurso de casación, revocando la sentencia recurrida y declarando que el art. 40.1 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público prevé un régimen específico de acceso a la información, por lo que la Ley 19/2013 únicamente es subsidiariamente aplicable y que, asimismo, la información puede quedar limitada al amparo de los apartados e) y g) del art. 14 de la Ley 19/2013.

Se oponen al recurso de casación el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el representante legal de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia. El Consejo señala que el Estatuto Básico del Empleado Público no contiene una regulación específica de acceso a la información, por lo que será de aplicación directa todo lo relacionado con el acceso a la información por parte de los ciudadanos que posibilite la Ley 19/2013. Por lo que respecta a la infracción del art. 14.1 e) y g) de la Ley 19/2013, considera que tales límites no pueden aplicarse correctamente sin tomar en consideración los apartados 2 y 3 del citado precepto; además, la aplicación de estos límites le corresponde precisamente al Consejo de Transparencia. En el ámbito del acceso a la información, el principio general que debe imperar es el acceso a la información y los límites deben estar justificados por quien deniega el acceso a la información; así, la Administración no ha demostrado o justificado el supuesto daño que se produciría. Finalmente, el Consejo considera que la información solicitada por el reclamante no tiene ninguna trascendencia tributaria y sí es una información relevante respecto al control del uso de fondos públicos. El representante legal de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia se opone en términos similares.

El Tribunal Supremo desestima el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la

Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, pues entiende que: «El art. 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público, no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe» (FD 4). Esto es, «las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para el acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse» (FD 4). A juicio del Tribunal Supremo, el art. 40.1 no contiene un régimen específico y alternativo que relegue el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados y empleadas que representan y la información que les atañe.

En cuanto a los límites del acceso a la información, el Tribunal Supremo no ve peligro para la investigación y sanción de ilícitos administrativos, puesto que no ha quedado justificado que la información solicitada dificulte o impida la represión de ilícitos tributarios o las funciones de inspección, vigilancia y control de la Agencia Tributaria. La aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.