

R. CASACION núm.: 577/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 748/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 11 de junio de 2020.

Esta Sala ha visto constituida en su Sección Tercera por los magistrados indicados al margen, el recurso de casación número 577/2019, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 23 de noviembre 2018, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 4 (rec. 36/2016), que, a su vez, desestimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 23 de junio de 2016 y 24 de agosto de 2016.

Han sido partes recurridas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) , representada por el procurador de los tribunales [REDACTED] [REDACTED] bajo la dirección letrada de [REDACTED] , y la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, representada por la procuradora de los tribunales [REDACTED] [REDACTED] , y asistida del letrado [REDACTED] [REDACTED]

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Diego Córdoba Castroverde.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El Abogado del Estado interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 23 de noviembre de 2018, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 4 (rec. 36/2016), que, a su vez, desestimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 23 de junio de 2016 y 24 de agosto de 2016.

Las resoluciones administrativas origen de esta controversia 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, que fueron presentadas por [REDACTED] , en su condición [REDACTED] de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, en las que pedía al Delegado especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Valencia que le informase de los siguientes extremos:

- Los objetivos asignados a principios de 2015 y 2016, a las distintas áreas, administraciones, unidades, equipos y secciones de la delegación especial y el nivel de consecución obtenidos.

- Criterios de reparto de las bolsas de productividad de mejor desempeño baremada de inspección por objetivos y agentes tributarios que incluya e detalle de los fijados desde la Dirección de la AEAT, así como los establecidos por la Delegación especial, con desglose por grupos funcionales, niveles y módulos de valoración en su caso, en el año 2015 y 2016.

- Objetivos asignados a principios de 2015 y 2016 a los efectos de la valoración y concesión de productividad extraordinaria por resultados vinculados al Plan Especial de Intensificación de Actuaciones (PEIA) de los años 2015 y 2016.

- Instrucciones para el reparto de la parte variable de la productividad extraordinaria por resultados vinculada al PEIA del año 2015 y 2016.

SEGUNDO. Mediante Auto de 4 de octubre de 2019 se admitió el recurso de casación declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consiste en interpretar la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con el artículo 40.1 del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de determinar si el citado artículo 40.1 del Estatuto prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información.

TERCERO. El Abogado del Estado formalizó recurso de casación considerando que la sentencia impugnada infringe los siguientes preceptos: el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera y los artículos 12 y 14 de la Ley 19/2013; el art. 40 del Estatuto Básico del empleado público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015; los artículos 95 y 95 bis de la Ley 58/2015, General Tributaria sobre el carácter secreto de los datos fiscales.

La cuestión, a su juicio, consiste en determinar, en primer término, la relación existente entre la Disp. Adicional Segunda de la Ley 19/2013 y el artículo 40.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), con el objeto de precisar si puede entenderse que la remisión a aquellas materias que tienen un régimen específico de acceso a la información comprende la información a la que se refiere el artículo 40.1 del Estatuto, en cuyo caso, el acceso a la información se regirá por su normativa específica.

El art. 40 del EBEP se refiere de forma específica al acceso a la información por parte de las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, como órganos de representación de los funcionarios en determinadas materias que afectan a los mismos. En concreto, en todo lo que se refiere a la recepción de información sobre la política de personal, y los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento. A su juicio, no cabe duda que el acceso a dicha información cuenta con un régimen específico y que dicho acceso se atribuye a las Juntas de Personal y Delegados de Personal.

La recepción de información para las Juntas de Personal y Delegados de Personal se contempla para que estas puedan cumplir con las funciones representativas que legalmente se les atribuye en su condición de representantes de los funcionarios. Es un derecho complejo, asociado al derecho de libertad sindical y que tiene un alcance y unos perfiles propios y que es objeto de una regulación detallada por una Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad sindical y por el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RD legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que regulan la información a cuyo acceso tienen derechos los órganos de representación. Se establece así un conjunto de derechos, deberes, facultades y funciones de los órganos de representación que integra un marco de relaciones laborales constitutivo del régimen específico para el acceso a la información de los órganos y representantes del personal. La regulación del derecho a la información no tiene por qué contenerse en un único texto. Nos encontramos ante una materia

que cuenta con su propia regulación específica caracterizada por su estrecha relación con la libertad sindical.

Esta materia se añade a los ámbitos específicos que también cuenta con su propia regulación sobre acceso a la información, como son el tributario, el urbanismo o el medio ambiente. Este especial régimen de acceso a la información, muy detallado y específico, debe prevalecer respecto del contemplado por la Ley 19/2013, que únicamente podrá aplicarse con carácter supletorio, según lo establecido en el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera.

Por otra parte, 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 AEAT y con el deber de secreto de los artículos 95 y 95 bis de la Ley 58/2003, General Tributaria.

██████████ la Junta de Personal solicita información referida a los objetivos asignados por áreas, administraciones, unidades, equipos y secciones de la Delegación Especial de Valencia, tales objetivos se fijan con un nivel de concreción que llevaría a la imposibilidad de ejecutar la función inspectora y de prevención del fraude sobre los contribuyentes seleccionados, pues pasarían a ser de conocimiento público con carácter previo a la actuación inspectora con identificación de particulares o empresas sobre las que se pretende actuar. Se solicitan datos de la parte variable de una retribución que va liga directamente a la consecución de unos objetivos concretos y definidos, a la cual no puede accederse por imperativo legal.

Igual ocurre con los criterios de reparto, pues dependen directamente del grado de consecución de los anteriores objetivos.

Considera que estos datos han de permanecer fuera del acceso a la información pública, por formar parte de la organización de los recursos humanos orientada al cumplimiento primordial de la AEAT, 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, 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, si se va más allá del nivel de identificación que aparece recogido en las correspondientes resoluciones anulares del Plan de Control Tributario y Aduanero que aprueba la Dirección General de la AEAT y que se publica en el BOE, o en el Plan de Objetivos Anual (accesible para todos los trabajadores de la AEAT a través de la internet corporativa) en el que se reflejan los resultados que es preciso alcanzar y las actuaciones prioritarias que deben realizarse para alcanzar dichos resultados, con sus correspondientes indicadores, en su mayoría con un nivel de referencia por Delegación Especial.

Por todo ello, solicita la estimación del recurso de casación, revocando la sentencia recurrida y declarando que el art. 40 .1 EBEP 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 podrá ser limitada al amparo de los apartados e) y g) del art. 14 de la Ley 19/2013.

CUARTO. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) se opone al recurso de casación.

Argumenta que la Ley 19/2013 de Transparencia es una Ley que, con carácter horizontal, establece la transparencia en la actuación pública como mecanismo para la rendición de cuentas frente a los ciudadanos. Sus previsiones constituyen una norma básica de acceso a la información pública y solo queda desplazada, como norma supletoria, en caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia.

A su juicio, el artículo 40 del EBEP no crea un régimen específico de acceso a la información, pues dicha norma se limita a señalar, con carácter general, que los representantes de los trabajadores han de recibir información, cuestión muy distinta a tener derecho a solicitar información y tener acceso a ella. El mero hecho de ser destinatario de una información sobre la política de personal y las retribuciones no puede equivaler a un régimen completo de acceso a la información que se ha de solicitar activamente. La norma no contiene una regulación específica de acceso a la información por más que pueda regular la función de las juntas y delegados de personal, por lo que será de aplicación directa todo lo relacionado con el acceso a dicha información por parte de los ciudadanos.

Niega que a estos efectos la libertad sindical y el estatuto de los trabajadores constituyan un régimen jurídico específico pues no aportan ni los trámites de acceso ni las características que ha de tener la solicitud ni los detalles del procedimiento. Y finalmente destaca que el derecho que se reconoce no es una vertiente del derecho a la libertad sindical sino el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y que se desarrolla en la Ley 9/2013.

Y 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. La aplicación de estos límites le corresponde al Consejo de Transparencia y el Auto de admisión del recurso de casación no considero que su aplicación fuera motivo de interés casacional. Y como ha señalado el TS en su sentencia de 16 de octubre de 2017 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 y la Administración se limita a exponer el argumento que ya realizó en su escrito de apelación sin demostrar ni justificar el supuesto daño que se daría. No expone daño real alguno que se produciría con la entrega de la información, ni tampoco se justifica el interés público o privado que concurre frente al derecho a la información.

Considera que la información solicitada por el reclamante no tiene ninguna trascendencia tributaria, es una información relevante respecto al control del uso de fondos públicos, concretamente el reparto de productividad. Y precisamente el control de los fondos públicos es una cuestión principal a la que el legislador le ha dado especial importancia, al incluir en el art. 8 de la norma la publicidad de oficio y sin necesidad de petición expresa, diversos actos de disposición económica y gestión presupuestaria, que se encuentra en el núcleo central de la Ley 19/2013.

QUINTO. [REDACTED] la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia se opone al recurso de casación.

Considera que no puede calificarse el art. 40.1.f) del EBEP como un «régimen específico de acceso a la información» en los términos previstos en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013. Dicho precepto solo establece, con carácter general, que los representantes de los trabajadores (Junta de personal y Delegados de personal) tienen, como una de sus funciones, el derecho de recibir información sobre la política de personal y la evolución de las retribuciones, pero no se establece un cauce concreto para la obtención de dicha información ni se detalla su alcance y contenido.

No cabe mezclar la función representativa de las Juntas de Personal con la negociación colectiva. El Estatuto Básico del Empleado Público establece un régimen diferenciado entre la negociación colectiva (arts. 32 a 38) y la representación de los empleados (art. 39 a 44). El hecho de que se estén desarrollado negociaciones en la mesas correspondientes con los representantes sindicales no puede privar a los órganos de representación del acceso a la información sobre un tema que concierne al personal que representan, pues la Junta de Personal de la AEAT de Valencia tiene derecho a conocer los objetivos de los que depende el concreto reparto de las distintas bolsas de productividad entre los empleados, los criterios seguidos para tal distribución y las instrucciones emitidas para efectuarlo.

Por lo que respecta a los límites al acceso a la información, la parte recurrente invoca lo establecido en el art. 14.1 apartado e) y g) de la Ley 19/2013, que establecen que el derecho de información puede limitarse cuando suponga un peligro para «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativas o disciplinarios» y con las “funciones administrativas de vigilancia, inspección y control».

Lo cierto es que no se ha acreditado por la AEAT que informar a la Junta de Personal sobre tales materias implique desvelar ninguna información relevante para la represión de ilícitos tributarios o para las funciones de inspección, vigilancia y control. La información solicitada no va referida a las concretas tareas desempeñadas por los funcionarios, ni a los ámbitos de su actuación, ni a los sectores o actividades económicas sobre los que debe actuarse. Tampoco piden datos personales de los funcionarios, ni siquiera la identificación de los mismos, por lo que no resulta de aplicación la normativa sobre protección de datos. Por ello, la supuesta afección a la lucha contra el fraude fiscal requiere su concreción y acreditación de la existencia de tal riesgo, especificándose para las concretas informaciones, todo lo cual no se ha hecho. No se pide, ni se tiene por qué identificar, los sectores o actividades económicas sobre los que debe actuarse, ni mucho menos los particulares o empresas sobre los que se pretende actuar, como afirma el recurrente, sino que la información viene referida a datos cuantitativos de número de expedientes, actas, deuda recobrada etc, (...) que en ningún momento desvelan los ámbitos sobre que la AEAT considera prioritarios. Y tampoco resulta de aplicación las referencias a los datos de carácter tributario, pues en modo alguno tales datos se comprenden en la información solicitada por la Junta de Personal.

SSEXTO. Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose el día 14 de abril de 2020 para la celebración de vista, si bien, por razón del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se dejó sin efecto la celebración de vista acordada y se deliberó el día 19 de mayo de 2020, por vía telemática, conforme a lo previsto en el artículo 19.3 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas

procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. El Abogado del Estado interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 23 de noviembre de 2018, que desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 4 (rec. 36/2016) que, a su vez, desestimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 23 de junio de 2016 y 24 de agosto de 2016.

Son relevantes los siguientes antecedentes:

- [REDACTED] en su condición [REDACTED] la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, venía reclamando del Delegado Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Valencia, desde al menos el 2013, información sobre los criterios de reparto de la productividad entre los funcionarios y el reparto de la parte variable de la productividad vinculada al Plan de Intensificación de Actuaciones (PIA).

- El 19 de Febrero de 2016 dirigió un nuevo escrito solicitando información sobre los objetivos fijados a principios de 2015 y 2016 a las distintas áreas, unidades, secciones y el nivel de consecución de los mismos en relación con las diferentes bolsas de productividad (mejor desempeño, baremada de inspección, por objetivos y agentes tributarios) y la productividad por resultados vinculada al Plan Especial de Intensificación de Actuaciones

(PEIA), así como de los criterios de reparto de la productividad. Esta reclamación no fue respondida por la Administración.

- El 4 de abril de 2016 presentó una nueva instancia dirigida al Delegado Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria solicitando información sobre estos mismos extremos. En esta ocasión, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria dictó una resolución expresa, fechada el 3 de mayo de 2016, en la que se inadmitía su solicitud. A tal efecto, y muy sintéticamente, se sostenía que las Juntas de Personal y los Delegados de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, y que tienen un régimen propio de acceso a la información contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por RDL 5/2015, de 30 de octubre, por lo que las previsiones de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno no resultaban aplicables en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de esta última norma.

- [REDACTED] la Junta de Personal se dirigió al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que dictó una primera resolución de 23 de junio de 2016 (referida a la instancia presentada el 19 de febrero de 2016 y que no había sido respondida por la AEAT) y posteriormente otra el 24 de agosto de 2016 (referida a la resolución expresa de la AEAT de 3 de mayo de 2016). En estas resoluciones el Consejo de Transparencia estimaba su reclamación, reconociendo el derecho del reclamante a acceder a la información solicitada, referida a:

- Los objetivos asignados a principios de 2015 y 2016 a las distintas áreas, Administraciones, unidades, equipos y secciones de la delegación especial y el nivel de consecución obtenidos.

- Criterios de reparto de las bolsas de productividad de mejor desempeño baremado de inspección, por objetivos, y agentes tributarios que incluya el detalle de los fijados desde la Dirección de la AEAT, así como los establecidos por la Delegación Especial, con desglose por grupos

funcionariales, niveles y módulos de valoración en su caso, en el año 2015 y 2016.

- Objetivos asignados a principios de 2015 y 2016 a los efectos de la valoración y concesión de productividad extraordinaria por resultados vinculados al Plan Especial de Intensificación de Actuaciones (PEIA) de los años 2015 y 2016.

- Instrucciones para el reparto de la parte variable de la productividad extraordinaria por resultados vinculada al PEIA del año 2015 y 2016.

- La Agencia Estatal de la Administración Tributaria interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central nº 4 de la Audiencia Nacional, que en su sentencia de 27 de marzo de 2018 desestimó el recurso. Esta sentencia, en esencia, sostiene que el art. 40 del Estatuto Básico del Empleado Público no contiene, respecto al derecho de información de las Juntas de Personal, un régimen jurídico específico que desplace la aplicación de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno; que no debe confundirse la función representativa de las Juntas de Personal con la negociación colectiva; y que no existe prueba alguna de que la información suministrada pueda afectar a la investigación o sanción de ilícitos administrativos o penales o a las funciones administrativas de inspección.

- Esta sentencia fue apelada ante la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que, en su sentencia de 23 de noviembre de 2018 (rec. 53/2018), desestimó el recurso aceptando los razonamientos de la sentencia de primera instancia añadiendo que: la información solicitada, referida a los criterios seguidos para el reparto de los incentivos, no afecta a terceros ni a los datos personales de los perceptores de dichos incentivos; no queda acreditado que con ello se ponga en riesgo la actuación de la inspección en la persecución del fraude fiscal o tenga trascendencia tributaria; el acceso a dicha información forma parte de los fines perseguidos por la Juntas de personal, que son órganos representación de los trabajadores, y por tanto, del colectivo potencialmente destinatario de dichas

bolsas de productividad; el que en virtud de un acuerdo con los sindicatos dicha información se proporcione a los delegados sindicales no impide que sea de aplicación a las Juntas de Personal.

SEGUNDO. Sobre la normativa aplicable a las Juntas de Personal para acceder a la información referida a la distribución de la productividad entre los empleados.

El derecho a acceder a la información pública se regula en términos muy amplios en la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, al establecerse: «Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley» (art. 12), y puede ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud (art. 17.3).

La Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que «La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos».

Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, 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 («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»).

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria denegó la información solicitada por entender que los órganos de representación de los empleados públicos tienen un régimen propio de acceso a la información contenido en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por RDL

5/2015, de 30 de octubre, por lo que las previsiones de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno no resultaban aplicables, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de esta última norma.

Por ello, el presente recurso se centra en primer lugar, en determinar el alcance que debe tener la previsión «un régimen jurídico específico de acceso a la información», contenida en la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con la finalidad de establecer si las disposiciones contenidas en el del Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, por el que se regula el Estatuto Básico del Empleado Público y, en concreto, la previsión contenida en el art. 40.1 de dicha norma, prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya o relegue el derecho al acceso a la información en los términos previstos en la Ley de Transparencia.

El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, 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 existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.

La Administración no considera aplicable el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 por entender que este queda desplazado por la previsión contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, en concreto en su artículo 40.1, en el que se dispone:

«Las Juntas de Personal y los Delegados de Personal, en su caso, tendrán las siguientes funciones, en sus respectivos ámbitos:

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.

[...]

f) Colaborar con la Administración correspondiente para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad».

A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito 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.

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.

En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno.

El Abogado del Estado, en su recurso de casación, considera que el art. 40 del Estatuto Básico del Empleado Público debe completarse con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad sindical y en el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por RD legislativo 2/2015, de 23 de octubre, estableciéndose así un conjunto de derechos, deberes, facultades y funciones de los órganos de representación que integra un marco de relaciones labores constitutivo del régimen específico para el acceso a la información de los órganos y representantes del personal. Se trata, a su juicio, de una materia que cuenta con su propia regulación específica caracterizada por su estrecha relación con la libertad sindical, lo que determina que la información sobre retribuciones se proporciona a través de las mesas de negociación con los sindicatos.

Pues bien, las previsiones del Estatuto de los Trabajadores, según dispone el art. 1 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, resultan aplicables a los trabajadores que presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena para un empresario, quedando excluidos del ámbito de regulación de la Ley «a) La relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regirá por las correspondientes normas legales y reglamentarias, así como la del personal al servicio de las Administraciones Públicas y demás entes, organismos y entidades del sector público, cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias». En definitiva, sus normas no regulan el derecho de información referido a los empleados públicos. En todo caso, las previsiones del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en relación con los delegados de personal y los comités de empresa, al regular «los derechos de información y consulta», establece con carácter general que «1. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo» (art. 64) y todo ello «sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en otros artículos de esta ley o en otras normas legales o reglamentarias».

En definitiva, esta norma no puede ser tomada como un régimen alternativo que regule, de forma autónoma y diferenciada, el derecho de acceso a la información pública que ostentan las Juntas de Personal respecto

a una Administración Pública en relación con las retribuciones de los empleados públicos.

Es el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, el que resulta de aplicación «al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas» (art. 2).

En dicha norma se establece un régimen diferenciado entre la negociación colectiva (arts. 32 a 38) y la representación de los empleados (art. 39 a 44). Pero, tal y como afirma [REDACTED] la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, el hecho de que se estén desarrollado negociaciones con los representantes sindicales y que se les proporcione información en las mesas de negociación correspondientes. para que puedan ejercer sus funciones sindicales, no puede privar a los órganos de representación del acceso a la información pública sobre temas que conciernen al personal que representa, pues la Junta de Personal tiene derecho a conocer los objetivos de los que depende el concreto reparto de las distintas bolsas de productividad, los criterios seguidos para su distribución y las instrucciones emitidas para efectuarlo, al tratarse de una información directamente relacionada con las retribuciones de los empleados públicos. No existe ningún precepto que limite o excluya el derecho a obtener dicha información con independencia de la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva, antes al contrario el art. 40 del propio Estatuto, establece un derecho a ser informados de forma independiente.

TERCERO. Sobre los límites del acceso a la información: peligro para la investigación y sanción de ilícitos administrativos.

El Abogado del Estado plantea en su recurso de casación una segunda cuestión. Considera que en el supuesto de que se estime aplicable el régimen jurídico previsto en la Ley 19/2013, operarían alguno de los límites previstos en el art. 14 de dicha norma, en concreto menciona los contenidos apartados e) y g), en los que establece la posibilidad de limitar el acceso a la información

cuando 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 AEAT y con el deber de secreto de los artículos 95 y 95 bis de la Ley 58/2003, General Tributaria.

La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que:

«[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad

discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

Pues bien, la sentencia de la Audiencia Nacional impugnada consideró que la información solicitada, referida a los criterios seguidos para el reparto de los incentivos, no afecta a terceros ni a la normativa de protección de datos. Tampoco consideró acreditado que ello ponga en situación de riesgo la actuación de la inspección de persecución del fraude fiscal o tenga trascendencia tributaria.

Frente a ello, el Abogado del Estado sostiene en casación que la información solicitada - los objetivos asignados por áreas, administraciones, unidades, equipos y secciones de la Delegación Especial de Valencia- tiene un nivel de concreción que llevaría a la imposibilidad de ejecutar la función inspectora y de prevención del fraude sobre los contribuyentes seleccionados, pues pasarían a ser de conocimiento público con carácter previo a la actuación inspectora, con identificación de particulares o empresas sobre las que se pretende actuar. Se solicitan datos de la parte variable de una retribución que va ligada directamente a la consecución de unos objetivos concretos y definidos, a la cual no puede accederse por imperativo legal. Y al igual ocurre con los criterios de reparto, pues dependen directamente del grado de consecución de los anteriores objetivos.

Entiende que la información que puede proporcionarse no puede exceder de la que se contiene en las correspondientes resoluciones anuales del Plan de Control Tributario y Aduanero que aprueba la Dirección General de la AEAT y que se publica en el BOE, o en el Plan de Objetivos Anual (accesible para todos los trabajadores de la AEAT a través de la internet corporativa) en el que se reflejan los resultados que es preciso alcanzar y las actuaciones prioritarias que deben realizarse para alcanzar dichos resultados, con sus correspondientes indicadores, en su mayoría con un nivel de referencia por Delegación Especial.

En respuesta a este motivo de impugnación, conviene empezar por destacar que la transparencia de las Administraciones Públicas comprende también, según dispone el artículo 6.2 de la Ley 19/2013, la información activa sobre los «[...] planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente». Así mismo, resulta de especial relevancia la información activa sobre los aspectos económicos y presupuestarios de la actividad de las Administraciones Públicas, incluyendo según dispone el art. 8, la publicidad de «las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título».

En definitiva, la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley.

Por el contrario, 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.

Tal y como afirma el Abogado del Estado, los objetivos generales que se persiguen en la lucha contra el fraude fiscal ya se dan a conocer, si bien en términos más generales, a través del Plan de Control Tributario y Aduanero que aprueba la Dirección General de la AEAT y que se publica en el BOE, o en el Plan de Objetivos Anual, sin desvelar aquellos datos que pudieran tener carácter reservado (art. 116 de la Ley General Tributaria). Es cierto que la información solicitada pretende obtener un mayor grado de detalle, en cuanto aparece referida a las distintas áreas, unidades, equipos y secciones de la delegación, pero se trata de objetivos referidos a ejercicios anteriores o al año en curso y no a objetivos futuros que puedan dificultar o impedir la

investigación y control del fraude fiscal de posteriores ejercicios, sin que tampoco se aprecie que la información requerida afecte a los datos personales de los empleados o de terceros, ni mucho menos a los datos tributarios o fiscales de los contribuyentes, pues tal y como afirma la Junta que no se solicita información sobre «los sectores o actividades económicas sobre los que debe actuarse, ni mucho menos los particulares o empresas sobre los que se pretende actuar, [...] sino que la información viene referida a datos cuantitativos de número de expedientes, actas, deuda recobrada etc, [...] que en ningún momento desvelan los ámbitos sobre que la AEAT considera prioritarios».

Si la Administración considerase que la información solicitada puede interferir o poner en riesgo una actividad inspectora en curso, la Ley permite en su artículo 16 la posibilidad de establecer límites parciales a la información que se proporciona, razonando concretamente las causas que impiden acceder a parte de la información solicitada, lo que no es posible sostener es que toda información relacionada con el reparto de la productividad, incluso respecto de ejercicios ya cumplidos, debe ser excluida.

Por ello, este Tribunal considera, en consonancia con lo afirmado en las instancias anteriores, que la información solicitada podría haberse proporcionado de forma que no se pusiese en peligro la actividad inspectora, y, en todo caso, si la Administración consideraba que algún extremo concreto podría suponer un peligro real en la lucha contra el fraude fiscal, debería haberlo justificado de forma expresa y detallada, explicado las razones por las que dicha información constituía un peligro para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o el desarrollo de la actividad investigadora del fraude fiscal.

Tal y como hemos señalado anteriormente, 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. Pero lo cierto es que nada de ello se hizo por la Administración afectada, que inicialmente no contestó a la petición de información y cuando lo hizo no se

incluía referencia alguna al ahora pretendido peligro para las funciones de inspección y control.

Por todo ello procede desestimar el recurso de casación y confirmar la sentencia impugnada.

CUARTO. Doctrina jurisprudencial que se establece.

En respuesta a la cuestión que presenta interés casacional objetivo, debe afirmarse que 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.

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.

QUINTO. Costas.

De conformidad con lo dispuesto en el art 93.4 LJ cada parte abonar las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad sin que se aprecien razones de temeridad o mala fe en el presente litigio que justifiquen la imposición de las costas a ninguna de las partes intervinientes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento jurídico cuarto:

Desestimar el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 23 de noviembre de 2018, sin hacer expresa condena de las costas en casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espín Templado

D. José M. Bandrés Sánchez Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente **D. Diego Córdoba Castroverde**, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico. Doy Fe.