

R. CASACION núm.: 3846/2019

Ponente: Excm. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech

Letrado de la Administración de Justicia: [REDACTED]

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Tercera
Sentencia núm. 1338/2020

Excmos. Sres. y Excm. 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. Fernando Román García

En Madrid, a 15 de octubre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 3846/2019, interpuesto por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta de la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO; y la Procuradora [REDACTED] en representación de la JUNTA DE PERSONAL DE LA AEAT EN VALENCIA, contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de fecha 21 de marzo de 2019, que estimó en parte el recurso de apelación 78/2018 interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia de 6 de julio de 2018 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6, que desestimó el recurso nº 50/2017 interpuesto por el Abogado del Estado en representación

de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 22 de agosto de 2017.

Han sido partes recurridas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), representada por el procurador de los tribunales [REDACTED] [REDACTED] (en sustitución de su compañero [REDACTED] [REDACTED]), bajo la dirección letrada de [REDACTED] [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 la Excm. Sra. D.^a María Isabel Perelló Doménech.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El Abogado del Estado y la Junta de Personal de la AEAT en Valencia, interponen sendos recursos de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 21 de marzo de 2019, que estimó en parte el recurso de apelación interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 (PO 50/2017) de fecha 6 de junio de 2018, que, a su vez, desestimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 22 de agosto de 2017 y 27 de abril de 2017.

Las resoluciones administrativas origen de esta controversia resolvía la reclamación formulada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, presentada por [REDACTED] [REDACTED] la Agencia Estatal de la Administración Tributaria

de Valencia, en las que se pedía al Delegado especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Valencia que le informase de los siguientes extremos:

«-Copia del Catálogo actualizado de Puestos de Trabajo ocupados y vacantes en la Provincia de Valencia, que incluye:

- Colectivo: Funcionarios
- Ámbito: Provincia de Valencia
- Ordenado por Centro/Administración
- Columnas: Centro/Administración

Área/unidad

Categoría profesional

Nivel

Complemento específico

Grupo funcional

Forma de provisión

Situación del puesto

Numa

Nombre ocupante

Edificio de ocupación del funcionario.

En caso de no disponer de todos los parámetros indicados en la solicitud, se proporcionará el catálogo actualizado de puestos de trabajo ocupados (con identificación de los ocupantes) y vacantes»

SEGUNDO.- Mediante Auto de 29 de noviembre 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 «determinar si el artículo 40.1 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, prevé o no un régimen jurídico específico de acceso a la información, y, en segundo lugar, de entenderse que dicho texto legal no contiene un régimen específico y resultar de aplicación, en consecuencia, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, si, a efectos de otorgar un plazo para formular alegaciones a los interesados, en los términos del artículo 19.3 de este último texto legal, debe interpretarse que cuando la información solicitada contiene datos de carácter personal, dicha información afecta a derechos o intereses de los mismos».

TERCERO.- Se presentaron los escritos de formalización del recurso de casación por:

1. El Abogado del Estado.

Considera 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.

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.

Subsidiariamente, de resultar de aplicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, debe entenderse que, a efectos de otorgar un plazo para formular alegaciones a los interesados en los términos del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, cuando la información solicitada contiene datos de carácter personal, dicha información afecta a derechos o intereses de los mismos.

Por lo que solicita que se mantenga la sentencia de la Audiencia Nacional en lo relativo a la concesión a los interesados de un plazo para alegaciones.

2.- La Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, en su escrito de interposición impugna la sentencia de instancia:

-Por desviación procesal e incongruencia *“ex petita”*, al haberse apreciado en la sentencia un motivo no invocado ni en vía administrativa, ni en la primera instancia, revocando una resolución administrativa en cuanto a la

forma de ejecución, que no era parte de su contenido, vulnerando los artículos 56, 69.c) y 70 de la LJCA, 218 y 156 de LEC, así como la Jurisprudencia.

Considera que estimar en la sentencia de apelación la aplicación del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, cuando esta cuestión no fue planteada por la misma AEAT ni en la vía administrativa ni en la primera instancia del proceso constituye un claro supuesto de desviación procesal. Si se consideraba que el suministrar a la Junta de Personal el Catálogo de Puestos de Trabajo requería dar audiencia a los funcionarios incluidos en el mismo, debió reflejar este criterio en la resolución denegatoria de la solicitud inicial, a fin de que pudiera valorarse por el solicitante el acudir o no ante el CTBG. Y formulada ya la reclamación, debió plantear tal cuestión en las alegaciones formuladas a requerimiento del propio CTBG por la Unidad de Transparencia de la propia AEAT, pero no lo hizo en ninguno de estos trámites. Esta cuestión ni siquiera se invocó en la demanda o en las conclusiones de la primera instancia de este proceso.

La Audiencia Nacional estimó en parte el recurso de apelación, sin pronunciarse en modo alguno acerca de la desviación procesal denunciada por esta parte.

-Por indebida aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como de la Jurisprudencia contenida en la Sentencia 111/2018 dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en el recurso de casación 78/2017.

Considera que lo solicitado, son datos profesionales, referidos a los puestos de trabajo y que, por tanto, se aplican a los funcionarios que ocupan tales puestos.

Termina suplicando, la estimación del recurso de casación, y casando la sentencia recurrida:

A) declare que resulta contraria a Derecho la estimación de un recurso de apelación en base a motivos que no fueron invocados ni en sede administrativa ni, especialmente, en la primera instancia del proceso.

B) Declare que el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no resulta de aplicación cuando por parte de una Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios a los que representa y que se contiene en los catálogos de puestos de trabajo, no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo.

C) Se desestime el recurso de apelación interpuesto por la AEAT contra la Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6, 82/2019 de 6 de julio de 2019, y confirmando esta sentencia, se desestime el recurso administrativo interpuesto por la AEAT.

D) Se impongan a la parte recurrente las costas causadas en la primera instancia y en la apelación del presente proceso.

CUARTO.- El Abogado del Estado, la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno formulan las siguientes alegaciones en sus escritos de oposición:

- **El Abogado del Estado**, en oposición al recurso de casación planteado de contrario, manifiesta sobre la pretendida desviación procesal e incongruencia de la sentencia, que esta cuestión ha quedado excluida del debate procesal por el auto de admisión del recurso de casación que fijó con precisión las cuestiones sobre las que tendría que pronunciarse la sentencia en el presente recurso de casación. Es posible la ampliación del debate procesal en el recurso de casación a cuestiones diferentes de las expresamente indicadas en el auto de admisión, pero siempre en supuestos,

que deben calificarse de excepcionales. Cita la STS 175/2020 de 12 de febrero (recurso de casación 5724/2018).

Considera que en el presente caso no existe ni se justifica la concurrencia de excepcionalidad alguna.

Se alega desviación procesal, y la existencia de incongruencia omisiva, sin embargo, la entidad recurrente no solicitó el complemento de sentencia, lo que resulta obligado, por lo que además concurría en dicho motivo causa de inadmisibilidad, con arreglo a lo señalado por el TS. Reproduce lo señalado en la STS 783/2019 de 6 de junio.

Sobre la concesión de un plazo para formular alegaciones a los interesados, conforme al art. 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de un plazo para formular alegaciones a los interesados, se remite íntegramente a lo expresado en el escrito de interposición del recurso de casación por esta Abogacía del Estado, en cuanto a la aplicación del régimen específico, contemplado en el art. 40 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 (EBEP), y la improcedencia de suministrar los datos solicitados, cuyo conocimiento y difusión podría poner en peligro la actividad de prevención, investigación, investigación y sanción que corresponde a la AEAT.

Se remite a su escrito de interposición en el que se hacía referencia a la cuestión relativa a la audiencia a los afectados, de conformidad con lo establecido en el art. 19.3 de la Ley 19/2013, señalado que, subsidiariamente, procedía mantener dicho pronunciamiento de la sentencia.

Entiende que la obligación de facilitar la información exigida por la LTBG queda plenamente satisfecha con la publicación en el Portal de Transparencia de la Relación de Puestos de Trabajos, sin referenciar los datos

a personas identificables, esto es, sin incluir los datos de carácter personal del personal funcionario o laboral que los ocupan.

Revelar los datos personales solicitados por la Junta de Personal, supondría descender a un nivel de detalle que impediría el eficaz ejercicio de la función inspectora, así como de la prevención y sanción de ilícitos penales, afectando, por supuesto a la esfera personal de los derechos o intereses de los funcionarios concernidos.

En el presente caso nos encontramos con el supuesto contemplado por el art. 19.3 de la Ley 19/2013, ya que la información solicitada afecta a los derechos e intereses de terceros, que no han sido parte en el procedimiento administrativo, ni en el proceso judicial subsiguiente, y que, en consecuencia, tienen el carácter de terceros afectados personalmente por la información que se pretende obtener.

Tales terceros aparecerían perfectamente identificados en la información que se solicita y que dicha información afecta a sus derechos o intereses. Las alegaciones de la entidad recurrente carecerían de fundamento. Tampoco es un obstáculo el hecho de que el que requiere la información sea un órgano de representación, pues la Ley atribuye el derecho de audiencia a los propios sujetos afectados y no a las organizaciones sindicales o profesionales representativas de dichos individuos, facultando a los propios interesados para realizar las correspondientes alegaciones. No puede invocarse el carácter público de los datos solicitados, el cual debe rechazarse, dada la extensión y alcance con el que se solicitan, sin perjuicio de que no puede invocarse conforme a lo establecido en el art. 19.3 de la Ley 19/2013, la pretendida procedencia de suministrar tales datos.

Suplica la estimación del recurso de casación planteado por la Administración del Estado, y se desestime el recurso de casación interpuesto de contrario.

- La Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia se opone al recurso de casación.

Recuerda lo resuelto por la STS 748/2020 (recurso casación 577/2019), que considera aplicables al presente caso. Manifiesta que el ejercicio de las funciones de las Juntas de Personal, ésta legitimado por el art. 40.2 EBEP, pueden acudir a todos los cauces legales, sin razón para excluir el acceso a la información pública de la Ley de Transparencia.

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. En definitiva, no se razona en el recurso el por qué suministrar la información requerida supone un riesgo para la lucha contra el fraude fiscal o la persecución de ilícitos administrativos. En ningún momento tal información 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.

Respecto a lo argumentado con carácter subsidiario en el apartado tercero del recurso, respecto al mantenimiento de la estimación parcial del recurso de apelación contenida en la SAN, de 21 de marzo de 2019, ha sido oportunamente refutado en el recurso de casación planteado por esta parte, a cuyos argumentos nos remitimos.

Concluye recordando que la Junta de Personal es el órgano de representación de los funcionarios, integrado por los representantes de los mismos. Negarles la información supone, bien cuestionar su representación, bien negar el derecho a la Junta de Personal y a los propios trabajadores. Lo mismo cabe decir de condicionarla a una previa consulta a los representados. Recordando que lo que se solicita es el catálogo de puestos, o la relación de los funcionarios a los que la Junta de Personal representa, con indicación de sus puestos. Debe negarse la posibilidad de no reconocer tal

derecho a los representantes, en este caso, la Junta de Personal de la AEAT en Valencia.

Solicita la desestimación del recurso de casación de contrario.

- **El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)**, presento escrito de oposición al recurso de casación planteado por la Administración General del Estado.

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. Cita el Criterio interpretativo CI/008/2015, que manifiesta:

«1. De acuerdo con el artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública previsto en el artículo 105, letra c) de la constitución, se rige primeramente por esta y en segundo lugar, por “la ley de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de esa y siendo por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).»

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. Remitiéndose a la sentencia nº 1768/2019 del 16 de diciembre de 2019, del Tribunal Supremo.

En relación al trámite de audiencia a terceros, manifiesta que no se debe retrotraer el procedimiento para realizar ese trámite por no concurrir las circunstancias necesarias, y que los datos solicitados son meramente identificativos de los puestos ocupados en la Administración Pública.

Sobre la desviación procesal, remarca que esta cuestión se presentó por primera vez en apelación, no se alegó ni en vía administrativa, ni en primera instancia, circunstancia que claramente constituye una desviación procesal. La sentencia de la AN objeto de este recurso, no hace alusión alguna a la eventual desviación procesal en la oposición a la apelación, estimando en parte el recurso de apelación, y revocando la sentencia de instancia, y consideró que se debía dar audiencia a los funcionarios afectados.

La misma acción que el Abogado del Estado reclama ahora, el trámite de audiencia a terceros que pudieran verse afectados, es la misma que la administración recurrente decidió no realizar cuando el ██████ solicitó información a la entidad. En este caso no se consultó a los terceros a la hora de dictar su resolución, no lo hizo en el momento de denegar el acceso a la información y tampoco lo hizo después y ahora se intenta hacer cargar el CTBG con esa labor de tramitación, que debemos reiterar se alegó por primera vez en segunda instancia y que debe hacerse inicialmente en la respuesta a la solicitud por la administración que ha de entregar la información.

Se solicitan datos meramente identificativos asociados a la labor que desempeñan como funcionarios del Estado y en ningún caso serían datos

personales de especial protección o en los que se deba incurrir en protección de derechos, con cita del artículo 18 de la Ley 19/2013 sobre protección de datos personales.

Respecto al alcance de las obligaciones de las entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus relaciones de puestos de trabajo (RPT), se cita el Criterio interpretativo CI/001/2015 y se mencionan las SSTSJ 1768/2019, y la STS de la Sala de lo Social nº 111/2018. Esta última sentencia se considera aplicable al presente caso al considerar que estamos ante datos que no exigen del consentimiento del afectado para ser recabados por parte de la empresa. Máxime cuando la solicitante de la información es la Junta de Personal de la AEAT en Valencia, órgano de representación unitario de los funcionarios a los que se refiere dicha información.

Solicitando dicte sentencia por la que se desestime el recurso de casación, confirmando la sentencia recurrida.

QUINTO.- El procurador de los Tribunales [REDACTED] se personó en el procedimiento en representación del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (CTBG), en sustitución de su compañero [REDACTED].

SEXTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose el día 29 de septiembre de 2020 para su celebración, si bien, por razón del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se deliberó por vía telemática el citado día y en días sucesivos, 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 y la Junta de Personal de la AEAT en Valencia, interponen sendos recursos de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 21 de marzo de 2019, que estimó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 6 (rec. 50/2017) que, a su vez, desestimó el recurso interpuesto frente a la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 22 de agosto de 2017. Esta última estimó la reclamación presentada relativa a la denegación el 27 de abril de 2017 de la solicitud de información formulada por la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria sobre el catálogo de puestos de trabajo de la Delegación Provincial de Valencia.

Son relevantes los siguientes antecedentes:

- [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 diversos aspectos relativos a los funcionarios y al reparto de la productividad.

- El 8 de marzo de 2017 dirigió un nuevo escrito solicitando la siguiente documentación:

«Copia del Catálogo actualizado de Puestos de Trabajo ocupados y vacantes en al Provincia de Valencia, que incluye:

-Colectivo: Funcionarios

-Ámbito: Provincia de Valencia

Ordenado por Centro/Administración

-Columnas:

Centro/Administración

Área/unidad

Categoría profesional

Nivel, (...)»

-Esta solicitud fue contestada el 27 de abril de 2017, de forma negativa por aplicación de la Ley 19/2013.

- Ante esa contestación, el 26 de mayo de 2017 presentó reclamación al amparo del art. 24 de la LTAIBG, que fue resuelta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 22 de agosto de 2017, con el siguiente acuerdo:

«PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] la Junta de personal AEAT Valencia), con entrada el 26 de mayo de 2017, contra la Resolución de fecha 27 de abril de 2017, de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA en Valencia, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA en Valencia, adscrita al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la Junta de personal AEAT Valencia la información mencionada en el Fundamento Jurídico 11 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA en Valencia, solicitada al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, copia de la contestación remitida al Reclamante.»

- La Agencia Estatal de la Administración Tributaria representada por el Abogado del Estado interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado Central nº 6 de la Audiencia Nacional, que en su sentencia de 6 de julio de 2018 desestimó el recurso. Esta sentencia, consideró que la Disposición Adicional 1ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), no implica que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en su art.40.1.a) y f) establezca un régimen de acceso a la información pública diferente al que se recoge en la Ley 19/2013; sin que el régimen de negociación colectiva

constituya un obstáculo a la aplicación de la LTBG, ni tampoco el haberse entregado la información a los sindicatos, pues ello no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar esa misma información conforme al derecho a la información reconocido y regulado en la LTBG. El Juzgado de instancia concluyó, finalmente que la limitación esgrimida por la AEAT no se ajusta al contenido exigido por el art. 14.2 de la LTGB, pues ni el acuerdo de la AEAT ni el escrito de demanda detallan la forma concreta en que el acceso a la información solicitada por la Junta de Personal perjudicaría la investigación y persecución del fraude fiscal.

- Esta sentencia fue apelada ante la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional que, en su sentencia de 21 de marzo de 2019 (apelación 78/2018), estimó en parte el recurso aceptando los razonamientos de la sentencia de primera instancia añadiendo que:

«En cambio, si debe tener favorable acogida el tercer motivo del recurso de apelación en tanto que se decide facilitar a la Junta de Personal datos personales de los ocupantes de los puestos sin haber respetado el principio de audiencia.

La estimación de la demanda conlleva la retroacción de actuaciones a fin de que el Consejo de Transparencia y buen Gobierno, antes de resolver sobre la solicitud de información, arbitre un trámite de audiencia a los funcionarios cuyos datos personales van a ser entregados a la Junta de Personal.

A fin de preservar la identidad de quienes efectúen alegaciones, deberá adoptarse las medidas necesarias por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a fin de que no se conozcan los datos personales de quienes se opusieron a la reclamación antes de que sea resuelta y se proceda a su ejecución.»

SEGUNDO.- Pues bien, la primera de las cuestiones que presenta relevancia ya ha sido resueltas en la sentencia de 11 de junio de 2020, en el recurso de casación 577/2019 promovido por el Abogado del Estado frente a la sentencia de la Audiencia Nacional 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). Este a su vez, desestimó el recurso deducido frente a las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de fecha 27 de abril de 2017 y 22 de agosto de 2017.

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 desarrollando 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 alejó en su recurso de casación 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, 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 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.

Pues bien, conviene 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 concretamente al catálogo de puesto de trabajo y otros aspectos, 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 los distintos áreas, unidades, y grupos de la delegación, pero no se trata de datos que puedan dificultar o impedir la investigación y control del fraude fiscal de posteriores ejercicios, sin que tampoco se aprecie que la información requerida, como luego se dirá, 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 solicitan datos de carácter tributario, ni se especifica la existencia del riesgo invocado.

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 la información relacionada con el catálogo de puestos de trabajo y su argumentación deba 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 en la reseñada sentencia, 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.- El recurso de casación promovido por la Junta de Personal de la AEAT de Valencia.

La cuestión que presenta interés casacional es la relativa a la interpretación del artículo 19.3 de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, realizada en la Sentencia de apelación, que al considerar que la información relativa al catálogo de puestos de trabajo afecta a datos personales de los ocupantes de los puestos, acuerda en virtud del aludido precepto la retroacción de las actuaciones a fin de dar audiencia a los interesados.

Considera la Junta recurrente, frente a la interpretación de la Sala de Apelación, que lo que interesó ante la Agencia Tributaria eran datos meramente profesionales, relativos a los puestos de trabajo y que se ceñían a los funcionarios que ocupan tales puestos, alegando la naturaleza de las Relaciones de Puestos de Trabajo y la jurisprudencia de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo contenida en la Sentencia 111/2018, dictada en el recurso de casación 78/2017.

Pues bien, lleva razón la Junta de Personal recurrente en cuanto afirma que los datos solicitados se refieren a información de carácter profesional. La Junta interesó el Catálogo o relación de puestos de trabajo y otros aspectos ligados a dichos puestos con la finalidad de realizar la función que le incumbe.

A tal efecto, conviene recordar que el artículo 15.1 b) de la Ley 30 /1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, dispone, que las relaciones de puestos de trabajo incluirán en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

Y en su apartado 3º, señala que las relaciones de puestos de trabajo serán públicas.

Por su parte el apartado 2º del artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, dispone:

«2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.»

Pues bien, a partir de lo expuesto hemos de considerar si es de aplicación lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 19.3 de la reseñada ley 19/2013 que dispone:

«Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación».

Como hemos indicado, la Sala de apelación interpreta que la información controvertida se refiere a datos personales de los funcionarios que ocupan los puestos de trabajo, en esa medida, y con arreglo al indicado precepto, considera que procede la exigencia inexcusable de la audiencia de los interesados, ordenando la retroacción de actuaciones. Esta interpretación

no es, sin embargo, acorde con la naturaleza de la información requerida por la Junta de Personal que representa a los propios funcionarios, pues se ciñe a datos vinculados a la profesión de quienes desempeñan sus labores en los puestos de la Administración Pública y están a su servicio, que tienen un carácter esencialmente público.

Cabe recordar aquí el Criterio Interpretativo CI/1/2015, de 24 de junio de 2015 del Consejo de Transparencia y buen Gobierno y de la Agencia de Protección de Datos sobre el alcance de las obligaciones de órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc, y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, en el que se establecía:

«A. En principio y con carácter general, la información referida a la RPT catálogo o plantilla orgánica con o sin identificación de los empleados o funcionario públicos ocupantes de los puestos se consideran datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano de modo que, conforme al artículo 15 número, de la Ley 19/2013 y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, se concederá el acceso a la información».

Precisamente sobre este Criterio Interpretativo, se ha pronunciado la Sala de los Social de este Tribunal Supremo, en la Sentencia de 16 de diciembre de 2019, en la que se examinó la obligación de la Administración General del Estado a facilitar a un sindicato los «listados de ocupación», que han de contener la relación concreta e individualizada de los puestos de trabajo de las Relaciones de Puestos de Trabajo, nombre y apellidos del titular del puesto, en su caso, y el domicilio del centro de trabajo al que está adscrito el puesto. Razona la aludida Sala de lo Social lo siguiente:

«En el presente caso la parte demandada deniega la entrega de los listados por precisarse que en éstos figure el nombre y apellidos de los trabajadores, datos básicos que, sin duda, constituyen información precisa para su identificación y ubicación dentro de la estructura organizativa empresarial y que, por ello, resultan necesarios para el desenvolvimiento de la relación laboral correspondiente. Por consiguiente, estamos ante datos que no exigen del consentimiento del afectado para ser recabados por parte de la empresa.

(...) Por consiguiente, estará justificado que la empresa comunique datos personales de los trabajadores a los representantes legales y/o sindicales a fin de que éstos puedan ejercer las competencias que la ley les confiere siendo este un escenario que se ajusta

a la excepción del art. 11.2 a) LOPD. Parece evidente que si, tanto el art. 64 ET, como el 10.3.1 LOLS confieren derechos de información y documentación a los representantes unitarios y sindicales, la obtención de la misma por la comunicación de la empresa se hallará amparada por esa excepción cuando, efectivamente, se trate de datos que tengan directa conexión con el ejercicio de aquellas competencias.

Pero en este caso, la necesidad de identificación de los trabajadores que ocupa cada una de los puestos que en la RTP se relaciona no resulta baladí, pues los elementos personales guardan relación con aspectos tales como la formación, titulación, y especialización, siendo también necesarios para delimitar las circunstancias de las vacantes, su cobertura, orden de prioridades, sistemas de sustitución y de promoción, etc.»

Dicho razonamiento es asimismo aplicable al presente supuesto, en el que el solicitante es una Junta de Personal de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Valencia, órgano de representación unitario de los funcionarios, que interesa información que versa sobre el Catálogo de Puesto de Trabajo de la Delegación Especial de la Agencia Tributaria en Valencia, para el desempeño de la función que le es propia, para la cual es preciso disponer de dicha información.

No cabe acoger la oposición del Abogado del Estado que refiere que la Relación de Puestos de Trabajo se encuentra publicada en el Portal de Transparencia, que contiene la información prevista en el artículo 74 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 y en el artículo 15 de la Ley 30/1984, sin que considere necesario facilitar la información exigida por la Ley de 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, ni la referencia a los datos de las personas identificables. Como hemos indicado, y con arreglo a la propia jurisprudencia de la Sala de los Social, los datos identificativos recabados sobre las personas que desempeñan el puesto de trabajo en la Administración Pública se encuentran directamente relacionados con la organización y funcionamiento de un organismo público, esto es, son datos asociados al desempeño de una labor o actividad pública de la Agencia Estatal, en el que concurre un interés público relevante y tiene como finalidad suministrar una información a la Junta de Personal que representa a quienes ocupan los puestos de trabajo. Por ende, no cabe considerar aplicable la previsión del artículo 19.3 de la Ley 19/2013, en la forma en la que lo ha interpretado la Audiencia Nacional, teniendo en consideración lo antes

razonado y que la ocupación de los puestos de trabajo controvertidos está sometida a publicidad.

QUINTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece.

En respuesta a las cuestiones que presentan 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.

Que el artículo 19.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre el Catálogo de los puestos de trabajo

desempeñados por los funcionarios a los que representa y que se contiene en los catálogos de puestos de trabajo, no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo.

SEXTO.- Costas.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, ni de las costas causadas en el recurso de apelación, ni en el recurso contencioso-administrativo.

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 quinto:

1.- No ha lugar y desestimamos el recurso de casación deducido por la Administración General del Estado.

2.- Ha lugar, y por tanto estimamos el recurso interpuesto por la Junta de Personal de la AEAT en Valencia contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 21 de marzo de 2019, que casamos, desestimando el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, y confirmando la sentencia de instancia.

3.- No efectuar expresa imposición de las costas causadas en el recurso de casación, ni de las costas causadas en el recurso de apelación ni en el recurso contencioso-administrativo.

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

Así se acuerda y firma.

-D. Eduardo Espín Templado. -D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat. -D. Eduardo Calvo Rojas. -D^a. María Isabel Perelló Doménech. -D. José Maria del Riego Valledor. -D. Diego Córdoba Castroverde. -D. Fernando Román García.
-Firmado.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por la Magistrada Ponente Excma. Sra. D^a. M^a ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico. -Firmado.

