



**JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 4**

**GOYA, 14**

**28001 MADRID**

**Teléfono:** 91-400-70-51/52/53 **Fax:** 91-400-72-35

**Correo electrónico:**

Equipo/usuario: MAM

Modelo: N11620 SENTENCIA ESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2021 0002427

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 000055 /2021**

P. Origen: /

Clase: ADMINISTRACION TRIBUTARIA

DEMANDANTE: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF)

ABOGADO:

PROCURADOR: SILVIA VAZQUEZ SENIN

DEMANDADO: AGENCIA ESTATAL ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR:

**PROCEDIMIENTO: Ordinario 55/2021**

**INTERVINIENTES:**

**RECURRENTE:** ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF).

**REPRESENTANTE:** Procuradora D<sup>a</sup> Silvia Vázquez Senín.

**ADMÓN DEMANDADA:** AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT).

**REPRESENTANTE:** D<sup>a</sup> Almudena Pérez-Zurita Gutiérrez, Abogada del Estado.

**ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA RECURRIDA:**

Desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada ante la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) en fecha 4-3-2021, sobre publicidad de las normas que rigen el concepto de "productividad" del régimen retributivo de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos "Superior de Inspectores de Hacienda del Estado" y "Técnico de Hacienda", que prestan sus servicios en la AEAT.

---

**SENTENCIA nº 137/2022**

El Magistrado-Juez Ilmo. Sr. D. PABLO ÁLVAREZ LÓPEZ.

En Madrid, a 22 de julio de 2022.

Vistos los autos de recurso contencioso-administrativo seguido con el número 55/2021, sustanciándose por el procedimiento ordinario regulado en el Capítulo I del Título



IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ante este Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 ha promovido la Procuradora D<sup>a</sup> Silvia Vázquez Senín, en nombre y representación de la entidad **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF)**, asistida por la Letrada D<sup>a</sup> María Stella Raventós Calvo, contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada ante la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) en fecha 4-3-2021, sobre publicidad de las normas que rigen el concepto de “productividad” del régimen retributivo de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y “Técnico de Hacienda”, que prestan sus servicios en la AEAT; representando y asistiendo a la Administración demandada D<sup>a</sup> Almudena Pérez-Zurita Gutiérrez, Abogada del Estado.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 14-12-2021 se ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo por la entidad ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF), contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada ante la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) en fecha 4-3-2021, sobre publicidad de las normas que rigen el concepto de “productividad” del régimen retributivo de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y “Técnico de Hacienda”, que prestan sus servicios en la AEAT.

Mediante el escrito presentado en fecha 28-3-2022 se ha formulado la demanda, en la que después de las alegaciones de hecho y de derecho que ha estimado pertinentes, la entidad recurrente ha suplicado que se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos: “1º *Anule, por su disconformidad a Derecho, la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de información que la AEDAF formuló el 4 de marzo de 2021 al Director General de la AEAT.* 2º *Reconozca el derecho de la AEDAF a que se otorgue publicidad a las normas que disciplinan el régimen retributivo de los funcionarios de los cuerpos “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y “Técnico de Hacienda” que prestan sus servicios en la AEAT y, en particular, el concepto conocido como “complemento de productividad”,*



3º) Condene a la AEAT a dar publicidad a dichas normas. 4º) Condene en costas a la Administración demandada”.

**SEGUNDO.-** Contestada la demanda por la Administración demandada mediante el escrito presentado en fecha 13-5-2022, se ha recibido el pleito a prueba, practicándose la declarada pertinente, y después del trámite de conclusiones, han quedado los autos conclusos y vistos para dictar sentencia.

La cuantía del presente recurso se ha fijado en indeterminada.

**TERCERO.-** En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, incluido el plazo para dictar sentencia.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 4-3-2021, la entidad ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF) presentó un escrito ante la AEAT, en el que en relación al concepto retributivo de productividad de los funcionarios que integran los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”, interesó lo siguiente: *“que haga públicas las normas que rigen el concepto retributivo en cuestión y los criterios para su aplicación”*.

No hay constancia de que por la AEAT se haya dictado resolución alguna sobre la anterior solicitud, debiendo considerarse la misma desestimada por silencio administrativo, siendo dicha desestimación presunta objeto de impugnación mediante el presente recurso contencioso-administrativo.

En la demanda se alegan los siguientes motivos de impugnación: existencia de actuación administrativa impugnabile, pues la AEAT dio la callada por respuesta, y no

contestó a la solicitud que sobre información pública se había realizado por la entidad ahora recurrente; y procedencia del acceso a la información interesado por la AEDAF y la consiguiente disconformidad a Derecho del acto presunto recurrido, pues no existe ningún “interés público superior” que justifique la falta de acceso a la información pública solicitada, de conformidad con la normativa reguladora del complemento de productividad de los funcionarios públicos.

La Abogacía del Estado alega en primer lugar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por inexistencia de actividad administrativa susceptible de impugnación, al no existir desestimación presunta que permita acceder a la vía jurisdiccional, y ello porque no se inició ningún procedimiento de acceso a la información pública. Además, se pide que se haga pública la información, no que se entregue ésta a la entidad recurrente, y por ello, la presunta petición que la asociación demandante dice haber formulado en su carta, no se podría caracterizar como el ejercicio de un derecho de acceso a información pública, sino, en su caso, como una petición de hacer (“dar publicidad a unas normas”) dirigida a un órgano administrativo. Con carácter subsidiario se alega que solo cabría la retroacción de actuaciones para que la asociación demandante subsanara su solicitud y por la unidad de transparencia competente pudiera ponderarse la solicitud de acceso con arreglo a los parámetros de la LTAIBG.

**SEGUNDO.-** En primer lugar, sobre la alegación de la Abogacía del Estado, de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, por inexistencia de actividad administrativa susceptible de impugnación, al no existir desestimación presunta que permita acceder a la vía jurisdiccional, y ello porque no se inició ningún procedimiento de acceso a la información pública, debe de rechazarse tal excepción procesal.

Del contenido del escrito que la entidad AEDAF presentó en fecha 4-3-2021 ante la AEAT, se desprende que se trata de una solicitud muy concreta, referida al acceso a las normas que rigen el “concepto de productividad” de los funcionarios que integran los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”, así como el acceso a los criterios para la aplicación de dichas normas.

Con independencia de que en la presentación electrónica del anterior escrito se denominara al mismo como “carta”, en vez de “solicitud”, ello no impide que, a tenor de su contenido, se califique como solicitud de acceso a la información. Precisamente, en el escrito mencionado se utiliza el término “intereso”, al referirse a la petición que se realiza en el mismo, término que es sinónimo de “solicito”.

No obstante, ante la duda sobre el alcance de la petición que se hizo en el escrito mencionado, la AEAT debería de haber requerido su subsanación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 17, en relación a lo previsto en el artículo 19.2, ambos de la citada Ley 19/2013.

Esa falta de actuación por parte de la AEAT no puede ir en detrimento de los intereses de la entidad ahora demandante, que no ha obtenido ninguna respuesta a una solicitud de acceso a una información muy concreta y específica, como es la referida a las normas que rigen el “concepto de productividad” de los funcionarios que integran los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”, así como el acceso a los criterios para la aplicación de dichas normas. Esa inactividad absoluta de la Administración demandada no puede ahora ser utilizada en detrimento del derecho de acceso a la información instado por la entidad AEDAF.

Estamos por tanto ante la desestimación por silencio administrativo de una solicitud para el ejercicio de un derecho de acceso a una información pública, por lo que existe una actuación administrativa susceptible de impugnación, sin que pueda apreciarse la causa de inadmisibilidad prevista en el artículo 69.c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Procede por ello pronunciarnos sobre el fondo del asunto.

**TERCERO.-** Entrando en el fondo del asunto, el recurso ha de ser estimado. Se alega por la entidad recurrente la procedencia del acceso a la información interesado por la AEDAF y la consiguiente disconformidad a Derecho del acto presunto recurrido, pues no existe ningún “interés público superior” que justifique la falta de acceso a la información pública solicitada, de conformidad con la normativa reguladora del complemento de productividad de los funcionarios públicos, motivo de impugnación que ha de ser acogido.

Así, en el artículo 22 de la citada Ley 19/2013, respecto a la formalización del acceso a la información, se establece lo siguiente:

*“1. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.*

*2. Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.*

*3. Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.*

*4. El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable”.*

Aplicando al presente asunto el precepto inmediatamente transcrito, hay que considerar que procedía conceder a la entidad AEDAF el acceso a la información solicitada, pues no se ha justificado ningún “interés público superior” que justifique la denegación de dicho acceso.

Aunque la entidad recurrente instara que se hicieran públicas las normas que rigen el complemento de productividad en cuestión, implícitamente lo que estaba solicitando es el acceso a la información sobre dicho complemento. Y como se alega por la Letrada de la entidad recurrente en su escrito de conclusiones, debe de rechazarse el “juego de palabras” para oponerse a la mencionada solicitud, pues resulta incuestionable lo que se instó por la entidad AEDAF.

La información en cuestión, está referida a las normas reguladoras del “concepto de productividad” de los funcionarios que integran los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”, así como el acceso a los criterios para la aplicación de dichas normas. Se trata por tanto de conocer los criterios que se tienen en cuenta para retribuir a unos determinados funcionarios, que deben de ser públicos en virtud de la normativa reguladora de las retribuciones de los funcionarios del Estado.

A este respecto, en el artículo 22.Uno.e) de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, vigente en la fecha en la que se formuló la solicitud presentada el día 3-4-2021, sobre el complemento de productividad, se estableció lo siguiente:

*“E) El complemento de productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo.*

*Cada Departamento ministerial u organismo público determinará, dentro del crédito total disponible, que experimentará el incremento máximo previsto en el artículo 18.Dos, en términos anuales, respecto al establecido a 31 de diciembre de 2020, las cuantías parciales asignadas a sus distintos ámbitos orgánicos, territoriales, funcionales o de tipo de puesto. Así mismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:*

*1.ª La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa.*

*2.ª En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos”.*

En el artículo 23.Uno.e) de la vigente Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, se prevé la misma regulación del complemento de productividad, que la prevista en el precepto inmediatamente transcrito, aunque referida al ejercicio corriente.

Para el cumplimiento de los anteriores preceptos presupuestarios, los Departamentos ministeriales y los organismos públicos deben determinar los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad. Tal determinación también debe de realizarse por la AEAT en cuanto al complemento de productividad que corresponde percibir a los funcionarios de los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”. Y por ello no existe impedimento legal alguno para que la entidad AEDAF acceda a la información sobre las normas que regulan dicho complemento de productividad para los referidos funcionarios, así como los criterios para la aplicación de tales normas.

Sobre un asunto que guarda ciertas similitudes con el presente, y respecto al que en primera instancia conoció este Juzgado, se pronunció la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de fecha 11-6-2020 (recurso de casación 577/2019), en cuyo fundamento de derecho tercero se recoge la siguiente:



“**TERCERO.-** ...

*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 (RCL 2003, 2945) ). 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”.*

De acuerdo con el criterio seguido por la Sentencia inmediatamente transcrita, cuyos fundamentos hacemos nuestros para motivar la presente Sentencia, hay que considerar que, sobre las normas de distribución del complemento de productividad, así como respecto de los criterios de aplicación de las mismas, para el mencionado colectivo de funcionarios, debe facilitarse la correspondiente información a la entidad AEDAF. Esto es así pues se trata de una información que no está sujeta a limitación alguna en cuanto a su acceso, y además, la



normativa sobre retribuciones de los funcionarios públicos exige que estén determinadas tales normas y los criterios con los que las mismas se aplican.

Contando con todos los elementos para reconocer el derecho de acceso a la información instado por la entidad AEDAF, procede rechazar la alegación que con carácter subsidiario se formula por la Abogacía del Estado sobre la retroacción de actuaciones para que por dicha entidad se subsane su solicitud, y por la AEAT se valore la misma.

A la vista de todo lo anterior, debe de anularse la actuación administrativa recurrida, por no ser la misma ajustada a Derecho, declarando el derecho de la entidad recurrente al acceso a la información por ella solicitada.

Por todo ello, debe estimarse el recurso, anulando la actuación administrativa impugnada, y declarando el derecho de la entidad AEDAF a que por la AEAT se le facilite la información sobre las normas reguladoras del “concepto de productividad” de los funcionarios que integran los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”, así como respecto a los criterios para la aplicación de dichas normas.

**CUARTO.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción dada a dicho precepto por el artículo 3, apartado 10, de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, en aplicación del criterio de vencimiento establecido en dicho precepto, procede la imposición de las costas a la Administración demandada, que dadas las circunstancias que concurren en el presente asunto, no podrán superar la cantidad de 1.000,00 euros para todos los conceptos.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, en nombre del Rey, y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que emanada del Pueblo español, me confiere la Constitución,

## F A L L O

Desestimar la excepción procesal de inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo por inexistencia de actuación administrativa susceptible de impugnación, alegada por la Abogacía del Estado; y entrando en el fondo del asunto, estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la entidad **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE ASESORES FISCALES (AEDAF)**, contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada ante la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) en fecha 4-3-2021, sobre publicidad de las normas que rigen el concepto de “productividad” del régimen retributivo de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado y “Técnico de Hacienda”, que prestan sus servicios en la AEAT; actuación administrativa que anulamos por no ser ajustada a Derecho, declarando el derecho de la entidad AEDAF a que por la AEAT se le facilite la información sobre las normas reguladoras del “concepto de productividad” de los funcionarios que integran los Cuerpos de “Superior de Inspectores de Hacienda del Estado” y de “Técnico de Hacienda”, así como respecto a los criterios para la aplicación de dichas normas; con expresa imposición de las costas a la Administración demandada, que no podrán superar la cantidad de 1.000,00 euros para todos los conceptos.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado, dentro de los quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Y toda vez que contra la presente Sentencia cabe recurso de apelación, se hace saber a la parte no exenta legalmente de tal obligación que, para la admisión del recurso es precisa la constitución previa de un depósito por importe de 50 € en la Cuenta **Código** Provisional de Consignaciones de este Juzgado abierta en el banco SANTANDER, haciendo constar en el



resguardo de ingreso los siguientes datos: 3235-0000-93-0055- 21, y en el campo “Concepto”:  
RECURSO COD. 22 – CONTENCIOSO APELACION RESOLUCION SENTENCIA.

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

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

Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos originales, definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.

**PUBLICACION.-** La anterior sentencia fue leída y publicada en el día de la fecha por el Sr. Magistrado-Juez que la dictó, estando celebrando audiencia pública, de lo que yo, Letrado de la Administración de Justicia, doy fe.