



Roj: **STS 4672/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4672**

Id Cendoj: **28079130042021100399**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **14/12/2021**

Nº de Recurso: **112/2020**

Nº de Resolución: **1471/2021**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **CELSA PICO LORENZO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.471/2021

Fecha de sentencia: 14/12/2021

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 112/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 02/02/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: MINISTERIO ASUNTOS SOCIALES

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 112/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1471/2021

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez



En Madrid, a 14 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso ordinario núm. 1/112/2020 interpuesto por el procurador don Ramiro Reynolds Martínez, en nombre y representación de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (FEDECA), contra la disposición adicional 7ª del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero; la disposición final del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo; la disposición final 1ª del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril; la disposición final 5ª del Real Decreto 495/20, de 28 de abril, así como contra los reales decretos que traen causa de aquella, dictados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Ha sido parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Celsa Pico Lorenzo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado, se interpuso recurso contencioso administrativo contra las resoluciones mencionadas antes, el cual fue admitido por la Sala y reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó al recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: "dicte en su día Sentencia estimatoria por la que, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de este escrito, deje sin efecto las disposiciones impugnadas, declarando su nulidad de pleno derecho, subsidiariamente su anulabilidad y la concurrencia de desviación de poder en los supuestos que se identifican (art. 70.2 de la LRJCA), reconociendo el derecho de mi representada, FEDECA, a que se reconozca la no procedencia de las excepciones en los nombramientos de las Direcciones Generales y demás nombramientos impugnados."

SEGUNDO.- El Abogado del Estado contesta a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que: "dicte sentencia declarando inadmisibile o, en su defecto, desestimando este recurso con los demás pronunciamientos legales."

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 6 de octubre de 2020, no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se da traslado a la parte demandante para conclusiones, lo que efectuó la representación de Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado, con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- En virtud del traslado conferido por diligencia de ordenación de 26 de octubre de 2020, el Abogado del Estado formuló sus conclusiones, con el resultado que consta en autos.

QUINTO.- Conclusas las actuaciones y no estimándose necesaria la celebración de vista pública, por providencia de 3 de diciembre de 2020 se señaló para votación y fallo el 2 de febrero de 2021, y se designó Magistrada Ponente a la Excm. Sra. D.ª. Celsa Pico Lorenzo. En la indicada fecha se iniciaron las deliberaciones que continuaron en distintas sesiones hasta culminar el 9 de diciembre, que se procedió a la votación y fallo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Planteamiento del recurso y hechos de la demanda.*

La representación procesal de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado, interpone recurso contencioso-administrativo contra la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 25, de 29 de enero de 2020); la disposición final primera del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, y se modifica el Real Decreto 139/2020 (BOE núm. 63, de 12 de marzo de 2020); la disposición final quinta del Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero (BOE núm. 121, de 1 de mayo de 2020); la disposición final primera del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero (BOE núm. 125, de 5 de mayo de 2020); y contra los reales decretos que traen causa de aquella.

Asimismo, deduce recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 235/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020); el Real Decreto 236/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero



de 2020); el Real Decreto 237/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020); el Real Decreto 238/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020); el Real Decreto 239/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020); el Real Decreto 374/2020, de 18 de febrero (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2020); y el Real Decreto 411/2020, de 25 de febrero (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2020).

Finalmente, deduce recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 856/2018, de 6 de julio (BOE núm. 164 de 7 de julio de 2018) y el Real Decreto 891/2018, de 13 de julio (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2020).

Expone que con fecha 28 de enero de 2010 se aprobó el Real Decreto 139/2020 por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, en cuya disposición adicional séptima se contempla la excepción a la reserva funcional en los nombramientos de las siguientes 23 direcciones generales: Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes; Dirección General de Infraestructura; Dirección General de Tráfico; Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura; Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas; Dirección General de Política Energética y Minas; Oficina Española de Cambio Climático; Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura; Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación; Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia; Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia; Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030; Dirección General de Derechos de los Animales; Dirección General de Migraciones; Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria; Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial; Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI; Dirección General de Consumo; Dirección General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA); Dirección General del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades; Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas; Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales; y Dirección General del Instituto de la Juventud.

Dicho real decreto fue modificado por el Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, para exceptuar en su disposición final 1ª la condición de funcionario a la persona titular de la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales.

En el mes de abril se promulgan dos nuevos reales decretos: el Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo, que exceptúa la Dirección General de Ordenación del Juego; y el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que exceptúa la Dirección del Instituto para la Transición Justa.

Fruto de las anteriores excepciones se dictaron los siguientes reales decretos, que también recurre en virtud de los cuales se acuerdan los nombramientos de los titulares de dichas Direcciones Generales, a saber:

- Real Decreto 341/2020, de 11 de febrero, por el que se nombra Directora General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes a doña Marí Juana (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2020).
- Real Decreto 383/2020, de 18 de febrero, por el que se nombra Director General de Infraestructura al General de División del Cuerpo General del Ejército de Tierra don Darío (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2020).
- Real Decreto 838/2018, de 6 de julio, por el que se deja sin efecto el Real Decreto 730/2018, de 29 de junio, y se nombra Director General de Tráfico a don Dionisio (BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018).
- Real Decreto 554/2020, de 2 de junio, por el que se nombra Director General de Agenda Urbana y Arquitectura a don Elías (BOE núm. 156, de 3 de junio de 2020).
- Real Decreto 206/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Director General de Derechos de los Animales a don Eulogio (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 304/2020, de 4 de febrero, por el que se nombra Directora General de Migraciones a doña Angelina (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020), si bien se ha producido su cese por Real Decreto 502/2020, de 28 de abril (BOE núm. 119, de 29 de abril de 2020); y Real Decreto 504/2020, de 28 de abril, por el que se nombra Director General de Migraciones a don Fermín (BOE núm. 119, de 29 de abril de 2020).
- Real Decreto 361/2020, de 11 de febrero, por el que se nombra Director General de Inclusión y Atención Humanitaria a don Fermín (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2020), si bien se ha producido su cese por Real Decreto 503/2020, de 28 de abril (BOE núm. 119, de 29 de abril de 2020); y Real Decreto 505/2020, de 28 de abril, por el que se nombra Director General de Inclusión y Atención Humanitaria a don Gerardo (BOE núm. 119, de 29 de abril de 2020).



- Real Decreto 218/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Directora General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial a doña Carla (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 219/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Directora General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI a doña Celsa (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 224/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Directora General de Consumo a doña Consuelo (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 461/2020, de 12 de marzo, por el que se nombra Directora General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales a doña Delia (BOE núm. 65, de 13 de marzo de 2020).
- Real Decreto 221/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Directora del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades a doña Elsa (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 182/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Directora General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas a doña Enma (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 666/2018, de 22 de junio, por el que se nombra Directora General de Política Energética y Minas a doña Esther (BOE núm. 152, de 23 de junio de 2018), si bien se ha producido su cese por Real Decreto 560/2020, de 9 de junio (BOE núm. 163 de 10 de junio de 2020); y Real Decreto 561/2020, de 9 de junio, por el que se nombra Director General de Política Energética y Minas a don Isaac (BOE núm. 163 de 10 de junio de 2020).
- Real Decreto 668/2018, de 22 de junio, por el que se nombra Directora General de la Oficina Española del Cambio Climático a doña Fidela (BOE núm. 152, de 23 de junio de 2018).
- Real Decreto 128/2020, de 21 de enero, por el que se nombra Directora General del Libro y Fomento de la Lectura a doña Frida (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2020).
- Real Decreto 513/2020, de 5 de mayo, por el que se nombra Director General de Ordenación del Juego a don Narciso (BOE núm. 126, de 06 de mayo de 2020).
- Real Decreto 675/2020, de 14 de julio, por el que se nombra Director General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) a don Octavio (BOE núm. 193, de 15 de julio de 2020).
- Real Decreto 771/2018, de 29 de junio, por el que se nombra Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas a don Pascual (BOE núm. 158, de 30 de junio de 2020).
- Real Decreto 207/2020, de 29 de enero, por el que se nombra Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales a don Porfirio (BOE núm. 26, de 30 de enero de 2020).
- Real Decreto 358/2020, de 11 de febrero, por el que se nombra Directora General del Instituto de la Juventud a doña Lourdes (BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2020).
- Real Decreto 519/2020, de 12 de mayo, por el que se nombra Directora del Instituto para la Transición Justa, O.A. a doña Nuria (BOE núm. 134, 13 de mayo de 2020).
- Y, por último, impugna cualquier otro real decreto que haya sido dictado con base en lo dispuesto en la citada disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero.
- Asimismo, al amparo de lo previsto en el artículo 34.2 de la LRJCA, deduce recurso contencioso administrativo frente a los siguientes reales decretos:
 - Real Decreto 235/2020, de 4 de febrero, por el que se nombra Director del Departamento de Información Nacional de la Secretaría de Estado de Comunicación a don Vidal (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
 - Real Decreto 236/2020, de 4 de febrero, por el que se nombra Directora del Departamento de Información Internacional de la Secretaría de Estado de Comunicación a doña Pura (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
 - Real Decreto 237/2020, de 4 de febrero, por el que se nombra Director del Departamento de Información Autonómica de la Secretaría de Estado de Comunicación a don Jose Miguel (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
 - Real Decreto 238/2020, de 4 de febrero, por el que se nombra Director del Departamento de Información Económica de la Secretaría de Estado de Comunicación a don Carlos María (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
 - Real Decreto 374/2020, de 18 de febrero, por el que se nombra Directora del Departamento Digital de la Secretaría de Estado de Comunicación a doña Sagrario (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2020).



- Real Decreto 239/2020, de 4 de febrero, por el que se nombra Director de la Oficina del Alto Comisionado para España Nación Emprendedora a don Luis Manuel (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

- Real Decreto 411/2020, de 25 de febrero, por el que se nombra Directora de la Oficina del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil a doña Soledad (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2020).

Señala que los reales decretos anteriormente señalados nombran como titulares de los órganos administrativos en cuestión a personas que no ostentan la condición de funcionario del Subgrupo A1. Por otro lado, ni el Real Decreto 139/2020, de 18 de enero, ni ninguna de sus modificaciones posteriores exceptúan dichos órganos administrativos del requisito de ser funcionarios del grupo A1 (sic).

- Finalmente, al amparo de lo previsto en el artículo 34.2 de la LJCA, también formula recurso contencioso administrativo contra los siguientes reales decretos:

- Real Decreto 856/2018, de 6 de julio, por el que se nombra Directora General del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música a Doña Valle (núm. 164, de 7 de julio de 2018).

- Real Decreto 891/2018, de 13 de julio, por el que se nombra Directora General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales a doña Virginia (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2018).

Señala que estos dos nombramientos se produjeron en el marco del Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, que ha sido expresamente derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 139/2020. Ni el Real Decreto 595/2018 ni el Real Decreto 139/2020 recogían la excepción de estas dos direcciones generales de organismos autónomos.

SEGUNDO.- *Argumentación jurídica del recurso contencioso administrativo.*

El recurso se fundamenta en la nulidad de las disposiciones recurridas en cuanto contravienen el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (que se corresponde con la previsión que se recogía en el artículo 18.2 de la derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado [LOFAGE]), sirviéndose de forma torticera de la excepción a la regla general de nombrar como Directores Generales a funcionarios públicos recogida en dicho precepto legal (artículos 25.1, 26.1, 31.1 y 34.2 de la LRJCA, en relación con el artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas). Recalca que en algunos casos, ni siquiera se llega a establecer la excepción, pero se nombra directamente a personas no funcionarias del Subgrupo A1 para ocuparlas.

(i) Subraya que como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la LOFAGE consagró el principio de profesionalización de los órganos directivos de la Administración General del Estado, incluidos los altos cargos con responsabilidad directiva. Es por aplicación de este principio que, con carácter general, los directores generales habrán de nombrarse entre funcionarios que ostenten la titulación superior, atendiendo además a criterios de competencia profesional y experiencia (artículo 6.10 de la derogada LOFAGE y artículo 55.11 de la LRJSP).

Indica que el apartado 2º del artículo 66 de la Ley 40/2015 contempla la posibilidad de que el real decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones atribuidas a la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, pero se trata de una "circunstancia excepcional" que habrá de justificarse mediante memoria razonada. En todo caso, continúa la ley, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

La citada Ley 3/2015 establece en su artículo 2, apartado 1 que " *el nombramiento de los altos cargos se hará entre personas idóneas y de acuerdo con lo dispuesto en su legislación específica. Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar. La idoneidad será apreciada tanto por quien propone como por quien nombra al alto cargo*", y continúa en su apartado 4 que " *en la valoración de la formación se tendrán en cuenta los conocimientos académicos adquiridos y en la valoración de la experiencia se prestará especial atención a la naturaleza, complejidad y nivel de responsabilidad de los puestos desempeñados, que guarden relación con el contenido y funciones del puesto para el que se le nombra.*"

(ii) Teniendo en cuenta lo anterior, debe entenderse que debería procederse a exceptuar una dirección general solamente cuando no exista un funcionario del Subgrupo A1 que sea capaz de ocupar dicho puesto y que la persona que vaya a ocupar ese puesto cuente con la debida formación y experiencia en la materia (y así lo ha fijado la jurisprudencia, como se señala más adelante). Este funcionario puede pertenecer a cualquiera de los cuerpos y escalas del Subgrupo A1 de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas,



de las entidades locales, de los cuerpos del Subgrupo A1 vinculados al Poder Judicial, de los de los órganos constitucionales, notarios y registradores, así como del personal docente universitario y no universitario; del personal estatutario del ámbito sanitario; y de los cuerpos superiores de la Administración Militar.

A modo de ejemplo no exhaustivo, lista los cuerpos que forman parte de Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado.

De acuerdo con los datos del Registro Central de Personal de la Secretaría General de Función Pública, a 1 de octubre de 2018 había en los Ministerios y en sus organismos 23.898 funcionarios del Subgrupo A1. A ellos habría que sumar todos los señalados anteriormente, de modo que la estimación mínima de funcionarios del Subgrupo A1 (o asimilados) existentes en España sería de al menos 100.000 personas. Señala que si no es posible seleccionar 35 "perfiles" entre todas ellas, quiere decir que hay un grave problema de selección en la función pública. (Ahora se ha impuesto la moda de hablar de "perfiles" en vez de personas o candidatos)

(iii) A su entender lo anterior muestra que el Gobierno dispone de un amplio margen para encontrar y seleccionar "perfiles" adecuados dentro de los cuerpos generales o específicos de funcionarios del Subgrupo A1.

En cuanto a la determinación de lo que ha de entenderse por "características específicas" de las funciones de la Dirección General, debe estarse, dice la demanda a la doctrina jurisprudencial establecida en la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2002 (recurso contencioso administrativo nº 1060/2000), y reiterada en sentencias posteriores de 6 de marzo de 2007 (recurso contencioso administrativo nº 23/2006), 4 de junio de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 26/2006), 2 de julio de 2008 (recurso contencioso administrativo nº 81/2005), 3 de septiembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 528/2008), 28 de septiembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 49/2008), 11 de noviembre de 2010 (recurso contencioso administrativo nº 488/2009), 18 de diciembre de 2012 (recurso contencioso administrativo nº 528/2010) y 19 de febrero de 2013 (recurso contencioso administrativo nº 241/2012).

Reproduce, seguidamente parte de la sentencia de 21 de marzo de 2002, y el FJ Quinto de la sentencia de 4 octubre 2013, del Tribunal Supremo.

Destaca que el razonamiento desarrollado en la Memoria justificativa, y que se reproduce casi por completo en el preámbulo del Real Decreto 139/2020, para justificar la exclusión de la regla general de reserva funcional de cada una de las Direcciones generales es idéntico en todos los casos: se comienza detallando algunas de las funciones del puesto en cuestión para, a continuación, dibujar un perfil profesional que reúna "experiencia y conocimientos específicos", que puede no estar disponible en el ámbito de la función pública. Mantener que ninguno de los profesionales que integran los cuerpos funcionariales del Estado goza de la experiencia y preparación necesarios para detentar esos cargos -sin además ofrecer ningún dato objetivo que lo ampare- resulta para la recurrente cuanto menos inverosímil. Más aún si nos encontramos ante un escenario en el que en menos de tres meses se ha procedido a excepcionar 26 Direcciones Generales. Lo que recuerda el planteamiento expuesto por la sentencia de 21 de marzo de 2002: si realmente las funciones de estas direcciones generales no se "acomodan" a las propias del "perfil" de estos órganos directivos habría que cuestionar si eso no determinaría su conversión en otro tipo de unidad organizativa.

Sostiene que hay déficit de motivación en las impugnadas disposiciones al no incorporar una justificación razonable y suficiente del uso de la excepción prevista en el artículo 66.2 de la Ley 40/2015. Recuerda que el artículo 35.1 letra i de la Ley 39/2015 preceptúa la exigencia de motivación de los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa, no como un valor solo intrínseco.

Y es que, como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de julio de 1998, con cita de otras tantas, sólo a través de una congrua motivación puede la jurisdicción ejercitar con garantía su función fiscalizadora (control de hechos determinantes, aplicación correcta o valoración correcta de los intereses en juego, etc.).

En este sentido, recuerda que el Tribunal Supremo ha declarado que esa atribución conferida por la Ley al Consejo de Ministros no es incondicionada y, por ello, la decisión de aquel órgano exige para su validez, además del respeto a los elementos reglados del ejercicio de tal potestad, que la justificación sea objetiva y expuesta en términos que permitan comprender las razones por las cuales la decisión misma es adoptada (STS de 18 de diciembre de 2012).

(iv) Reputa palmario que la imprecisión y generalidad de los términos con los que se expresa el preámbulo del Real Decreto 139/2020 no permite llegar a comprender las razones de la adopción de la decisión ni los motivos que imponen descartar en el funcionariado el "perfil" requerido. De hecho, entiende que se trata de un supuesto idéntico al que conoció la sentencia de 7 de diciembre de 2005, en el que la Sala apreció que las expresiones que se usaban para justificar la excepción prevista en el real decreto impugnado eran tan genéricas que *"nada*



indica que los especiales conocimientos y experiencias a que se refieren, o las características, condiciones y complejidades que se predicen de alguna de ellas, no se posean por los funcionarios de nivel superior, ni si estos carecen de capacidad adecuada, ni expresan en qué consisten las especificidades que permiten relevar del régimen general de provisión" (F.J. 2º).

Señala, que las funciones de la persona titular de una dirección general están relacionadas con el ejercicio de actividades públicas de modo que no es suficiente tener el conocimiento del ámbito sectorial o de la política pública, sino que es necesario disponer de los conocimientos y experiencia necesarios en la actuación administrativa correspondiente: contratación, subvenciones, gestión económico-financiera, sancionadora /.../ el conjunto de potestades administrativas, revestidas de la presunción de legalidad que le son propias.

A su entender, del análisis de las figuras existentes en la normativa administrativa se desprende que, parece existir una figura en la que se encuadra de manera más clara aquella persona que tiene una experiencia específica en un determinado ámbito sectorial y no dispone de experiencia administrativa. Se trata del personal eventual, recogido en el artículo 12 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Mantiene que, con relación al caso que nos ocupa, la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, se limita a justificar la excepción de la reserva funcional "en atención a las características específicas" de un total de 26 Direcciones Generales.

(v) Por otro lado, si se analizan las funciones y competencias atribuidas a cada uno de los puestos señalados, se podrá apreciar que existe al menos un cuerpo de funcionarios con la capacitación adecuada para desempeñar esas funciones.

Finalmente, del análisis de la formación y experiencia laboral de los nombrados, concluye que en muchos casos no quedan acreditados los requisitos de la Ley 3/2015.

Otro de los elementos recogidos en la Ley 40/2015 es el carácter excepcional del levantamiento de la regla. Sin embargo, el número de direcciones generales objeto del presente recurso es de 35 sobre 133, lo que supone un 26,3% del total. Si además se realiza el análisis por departamentos ministeriales este porcentaje llega a ser superior al 30% en 7 departamentos ministeriales más la Presidencia del Gobierno. Para una mayor claridad expositiva, la parte se ha tomado la libertad de confeccionar un cuadro detallado:

Ministerio Nº D.G. (incluyendo O.A.P.P. D.G. exceptuadas)	7	7	100%
Presidencia del Gobierno	7	7	100%
Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	17	1	5,8%
Ministerio de Justicia	4	0	0%
Ministerio de Defensa	10	1	10%
Ministerio de Hacienda	12	0	0%
Ministerio del Interior	5	1	20%
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	10	1	10%
Ministerio de Educación y Formación Profesional	2	0	0%
Ministerio de Trabajo y Economía Social	3	1	33%
Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	4	1	25%
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	7	0	0%
Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	7	1	14,3%
Ministerio de Política Territorial y Función Pública	7	0	0%
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	10	3	30%
Ministerio de Cultura y Deporte	5	2	40%
Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	5	0	0%
Ministerio de Sanidad	4	1	25%
Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	7	3	42,9%
Ministerio de Ciencia e Innovación	1	0	0%
Ministerio de Igualdad	4	3	75%
Ministerio de Consumo	2	2	100%
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	3	2	66,7%
Ministerio de Universidades	3	0	0%
TOTAL	133	35	26,3%

I. En los Departamentos Ministeriales.

a) La Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes.

Esta Dirección General, además de ser la portavocía oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, desarrolla la coordinación y planificación estratégica de la comunicación del Ministerio; la propuesta y ejecución de la política exterior de España en materia de diplomacia pública; y las competencias en materia de comunicación digital del Ministerio, con especial atención a la defensa y promoción de la imagen y reputación de España en ese ámbito.

Esta Dirección General tiene sus antecedentes en la Oficina de Información Diplomática, Dirección General creada en 1945 con el objetivo de centralizar y coordinar todos los servicios de comunicación que estaban repartidos por los diferentes órganos del Ministerio, tanto nacionales como internacionales. Durante toda la existencia de la Oficina de Información Diplomática, los titulares de esta Dirección General fueron funcionarios de la carrera diplomática. En 2012, las funciones de comunicación se dividieron entre la OID (ocupada por



una diplomática) y la nueva Dirección General de Medios y Diplomacia Pública (ocupada por una persona no funcionaria). Ambas direcciones generales se fusionaron en 2017 bajo la denominación de Dirección General de Comunicación e Información Diplomática, cuyo titular era una Administradora Civil del Estado con amplia experiencia en la comunicación exterior del Reino de España. Es a partir de 2018 cuando los titulares de dicha Dirección General han dejado de ser funcionarios. Sorprende, por tanto, que después de más de 70 años en los que las funciones han sido desarrolladas por funcionarios, no pueda continuar siéndolo. Es más, el carácter específico de esta Dirección General, en contraposición a otras unidades más vinculadas al ámbito de la comunicación política (y que suelen ser ocupadas por los denominados "asesores de prensa", que son personal eventual) hace que esté exceptuada de la dependencia funcional que tienen los órganos administrativos, gabinetes y vocales de los mismos que tengan encomendada la relación con los medios de comunicación social en los Departamentos ministeriales, la Administración periférica y, en su caso, los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado (artículo 10, apartado 15 del Real Decreto 136/2020, de 27 de enero).

Defiende que este puesto puede ser ocupado perfectamente por funcionarios pertenecientes a cuerpos del Subgrupo A1.

En el preámbulo del Real Decreto 139/2020 se indica que " *La función primordial y necesaria de la actividad de este órgano directivo obedece a la prioridad de desarrollar una activa acción de comunicación de la política exterior que permita al titular del ministerio coadyuvar en el refuerzo del prestigio de la posición exterior de España. Ese esfuerzo necesita de conocimiento profundo y relación con los medios. Así mismo necesita de una coordinación y una utilización más intensiva de todos los instrumentos de diplomacia pública y de su proyección en los medios de comunicación, tanto nacional como internacional. Estas específicas características obligan a que el puesto sea cubierto por un profesional de un perfil con amplios conocimientos, experiencia previa con la Administración Pública y el sector privado y relación profesional con los diversos medios de comunicación, lo que requiere de unas características especiales que hacen aconsejable contemplar la posibilidad de que su titular no tenga necesariamente que detentar la condición de funcionario*". Reputa curiosa la justificación que hace el Real Decreto 139/2020 puesto que, como ya ha señalado, existen al menos dos cuerpos de funcionarios que podrían perfectamente desempeñar estas funciones ya que cuentan con experiencia en la Administración Pública y conocen exhaustivamente el funcionamiento de los medios de comunicación, en muchos casos como consecuencia de esa experiencia internacional. Estas funciones se realizan a través de las Oficinas de Información dependientes de la Secretaría de Estado de Comunicación (allí donde existen) o bien por el personal diplomático (generalmente los embajadores y/o ministros consejeros). Por lo tanto, no puede considerarse como adecuada la justificación anterior.

Por otro lado, defiende la demanda que es necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la ley 3/2015. De acuerdo con el currículum vitae publicado en el Portal de Transparencia, la entonces directora general era licenciada en Periodismo y PDD Executive Education Program por el IESE, sin duda un perfil similar al de muchos otros funcionarios de los cuerpos que forman parte del Subgrupo A1.

Respecto a su experiencia profesional, en la última década ha dirigido el área de Economía de Antena 3 Noticias y previamente ha sido corresponsal de la cadena en Bruselas.

De lo anterior concluye que, si bien tiene acreditada una dilatada experiencia en el ámbito del periodismo, no ocurre lo mismo con otros ámbitos como el de la comunicación institucional (o corporativa) y especialmente la diplomacia pública. Tampoco tiene experiencia en gestión pública; todos ellos ámbitos en los que existen funcionarios del Subgrupo A1 con suficiente experiencia.

De todo lo anterior se deduce que no existen razones para exceptuar esta Dirección General.

b) La Dirección General de Infraestructura.

Corresponde a esta Dirección General la planificación y desarrollo de las políticas de infraestructura, medioambiental y energética del Departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. Esto pone de manifiesto la necesidad de un profundo conocimiento de los procedimientos de gestión que permitirán la ejecución de dichas políticas.

Existen tanto en el ámbito civil como en el militar cuerpos superiores de funcionarios con la cualificación adecuada para llevar a cabo dichas tareas.

En este caso, a través del Real Decreto 139/2020 se ha considerado conveniente exceptuar la reserva funcional *dadas las funciones atribuidas a dicho órgano directivo, las cuales conllevan que este cargo sea servido por un profesional con amplios conocimientos, experiencia previa tanto en la Administración Pública como en el sector privado y una capacidad contrastada que le permita una gestión más integral de todas sus*



competencias. Por lo tanto, si se requiere experiencia previa en la Administración Pública es necesario que se nombre a un funcionario.

Concluye que, para esta Dirección General se procedió al nombramiento del General de División del Cuerpo General del Ejército de Tierra, don Darío ; lo que demuestra que existen funcionarios públicos que pueden desempeñar las funciones propias de este órgano directivo y que, por tanto, no procede su excepción.

c) La Dirección General de Tráfico.

Indica la demanda que a través de la Dirección General de Tráfico el Ministerio del Interior ejerce sus competencias sobre el organismo autónomo Jefatura Central de Tráfico, siendo sus funciones la programación estratégica del organismo, pero también la gestión de los recursos humanos, la gestión presupuestaria, la gestión de las TIC y la regulación normativa del tráfico, entre otras. Todas ellas son funciones con un claro componente administrativo, que requiere de conocimiento y experiencia en gestión de recursos humanos, presupuestaria, económico-financiera, experiencia propia de los diferentes cuerpos de funcionarios (tanto generales como algunos especiales).

De acuerdo con el Real Decreto 139/2020, *las razones que avalan esta excepción son el impacto que las políticas viales producen en el desarrollo de una movilidad segura y sostenible, y su repercusión en la sociedad y la actividad económica en general. El impulso de la investigación y de la innovación en materia de seguridad vial, factores influyentes e impacto de medidas específicas es precisamente una de las funciones atribuidas a esta Dirección en virtud del Real Decreto 952/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura organizativa básica del Ministerio del Interior, de ahí que la pretendida razón es en realidad una de las competencias inherentes al cargo.*

Señala que la Administración General del Estado cuenta con la Escala Superior de Técnicos de Tráfico como escala especializada en la materia. Si se toma como referencia el temario de la última convocatoria (Resolución de 11 de octubre de 2019, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en la Escala Superior de Técnicos de Tráfico, BOE núm. 257, de 25 de octubre de 2019) se aprecia la existencia de tres grandes bloques de conocimientos: movilidad segura, gestión administrativa de tráfico y gestión técnica del tráfico.

Destaca que, la Dirección General sigue estando desempeñada por don Dionisio , funcionario de carrera. Y reputa sorprendente que, revisando el currículum vitae de este funcionario no se hace referencia alguna a esa experiencia en el sector privado que era tan necesaria, según el Real Decreto 139/2020.

Concluye que cuestión distinta sería si el motivo por el cual se ha exceptuado esta Dirección General tiene que ver con la edad de su titular. Nacido el NUM000 de 1952, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 63 y 67 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, procedería la jubilación forzosa y, por tanto, la pérdida de condición de funcionario.

En cualquier caso, tal y como dice que ha acreditado, la titularidad de dicha Dirección General podría ser ocupada perfectamente por un funcionario o funcionaria perteneciente a un cuerpo o escala del Subgrupo A1 y, por tanto, no procedería la excepción de la misma.

d) La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura.

Razona que la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura asume la planificación, impulso, gestión y coordinación de las competencias en materias con incidencia en políticas urbanas, así como en arquitectura y edificación. En lo que respecta a la arquitectura, le corresponde su difusión, fomento e investigación, la ejecución de proyectos y actuaciones de interés arquitectónico y las funciones que, en relación con los fondos destinados a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del patrimonio histórico español, correspondan al Ministerio. En relación con las políticas urbanas, le corresponde la promoción de la sostenibilidad, la innovación y la calidad del desarrollo urbano, todo ello en el marco de las dos Agendas Urbanas internacionales y de la Agenda Urbana Española. En relación con el urbanismo, le corresponden las propuestas de normativas básicas relacionadas con el régimen del suelo y el ejercicio de las competencias estatales con incidencia urbanística, como la participación en los procesos de integración de las infraestructuras de transporte de interés general en los ámbitos urbanos. Por último, tiene competencias en materia de sostenibilidad, innovación y calidad de la edificación, además del desarrollo de su normativa básica.

Se argumenta en el preámbulo del Real Decreto 139/2020 la " *necesidad de orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos, de forma que la Agenda Urbana pueda dar lugar a mejoras, al menos, en los ámbitos de: la normativa y la planificación, la financiación, el conocimiento, la gobernanza y la transparencia y la participación, todo ello desde una perspectiva multidisciplinar más allá*



del ámbito exclusivo de la arquitectura o el urbanismo". Si bien en el año 2017, se consideró conveniente excepcionar de la reserva funcional el nombramiento del titular de la Dirección General Arquitectura, Vivienda y Suelo, la justificación otorgada entonces se amparaba en el momento especialísimo en que se encontraba el mercado de la vivienda en España, así como en los problemas que en el sector de la construcción había producido la situación económica. Además, el Real Decreto 362/2017, de 8 de abril, quedó derogado en virtud del Real Decreto 953/2018, de 27 de julio (D.D. única), y no se contempló ninguna excepción en los nombramientos de los Directores Generales, como tampoco se realizó en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Destaca que los Arquitectos al Servicio de la Hacienda Pública trabajan en distintos ámbitos, desde los propios de la arquitectura hasta los relacionados con la valoración de inmuebles a efectos fiscales, la inspección tributaria y el control del fraude fiscal. Así, desempeñan funciones relacionadas con la valoración, inspección y actualización catastral, investigación del fraude inmobiliario y el conocimiento permanente del valor de la propiedad inmobiliaria; así como la redacción, control y supervisión de proyectos de obras sobre edificios administrativos; la coordinación y optimización del uso de los mismos; o el asesoramiento en materia de conservación, mantenimiento o de operaciones inmobiliarias relacionadas con inmuebles.

Defiende que, si como señala el Real Decreto 139/2020, se requiere un perfil más pluridisciplinar, existen cuerpos generales y personas pertenecientes a cuerpos docentes que podrían ocupar ese puesto.

Por otro lado, considera necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con la información publicada en el portal de la Transparencia, el entonces director general es doctor arquitecto.

Además de su trabajo profesional como arquitecto, había desarrollado actividad en los campos de la docencia (12 años como profesor asociado en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid E.T.S.A.M., y 8 años como profesor invitado por diversas universidades internacionales), investigación y comisariado. No se ve en este currículum dónde está la experiencia en materias diferentes a la arquitectura y el urbanismo que puedan dar un enfoque más pluridisciplinar, que es la causa señalada por el Real Decreto 139/2020 para establecer la excepción.

De lo anterior deduce que, si bien puede disponer de la formación adecuada, carece de experiencia en el ámbito de la gestión pública. Por otro lado, si uno de los méritos que se alega es su período de docencia, entonces se viene a reconocer que el puesto podría haber sido ocupado por una persona perteneciente a alguno de los cuerpos docentes universitarios existiendo, por tanto, alternativas suficientes para no tener que exceptuar la Dirección General.

Concluye que, de nuevo, existen motivos suficientes para que no sea necesaria la excepción en este caso.

e) La Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Alega que esta Dirección General tiene entre sus funciones el diseño de las políticas públicas de impulso y promoción del trabajo autónomo, así como la promoción de la cultura emprendedora; el diseño, gestión y seguimiento de programas y ayudas al fomento del trabajo autónomo y de sus organizaciones; la elaboración, promoción e informe de los proyectos normativos y de medidas específicas para trabajadoras y trabajadores autónomos y para personas emprendedoras; las actividades administrativas de calificación, inscripción y certificación de los actos que deban tener acceso al Registro Estatal de Asociaciones Profesionales de Personas Trabajadoras Autónomas; el diseño de las políticas públicas de impulso y promoción de la economía social; y la elaboración, promoción o, en su caso, informe de los proyectos normativos estatales en el ámbito de la economía social.

Arguye el Real Decreto 139/2020 que el perfil profesional de su titular *puede ser difícil de alcanzar si se restringe al ámbito de la función pública en sentido estricto*. Y, prosigue, *la formación y trayectoria profesional que se precisa ha de incluir el conocimiento de la realidad jurídica y social del tercer sector y del trabajo por cuenta propia, así como de las distintas políticas públicas dirigidas a la promoción del empleo autónomo*. Esas supuestas "características específicas", según la demanda, no hacen viable la excepción, en tanto que no son más que consideraciones abstractas que no justifican la sustracción de la Dirección General a su régimen de provisión ordinario entre funcionarios de carrera. Por otro lado, la afirmación del Real Decreto vendría a decir que la función pública es ajena a la realidad sobre la que tiene que actuar, lo cual es sorprendente.

Entiende que existen entre los cuerpos de funcionarios algunos cuyas funciones están relacionadas con este ámbito. Además de los cuerpos generales, que podrían ofrecer ese carácter pluridisciplinar, encontramos aquellos vinculados al ámbito laboral y de la seguridad social, como los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, los Letrados de la Seguridad Social, los Técnicos Superiores de la Administración de la Seguridad Social



o los titulados Superiores del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aunque según el real decreto, parece que no conocen la realidad que les rodea y sobre la que actúan en su día a día. Finalmente existen numerosos ámbitos dentro de la docencia universitaria en el que se estudia y analiza la realidad del ámbito competencial de esta Dirección General.

Concluye que es necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la ley 3/2015. Tal y como aparece en el Portal de Transparencia, la entonces directora general era Doctora en Derecho, titulación bastante común entre los funcionarios del grupo A1. Ha sido docente e investigadora del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Autónoma de Madrid. Por lo tanto, si el mérito profesional por el cual ha sido nombrada es el de la docencia, entonces se viene a reconocer que el puesto podía haber sido desempeñado por una persona perteneciente a alguno de los cuerpos docentes universitarios, existiendo, por tanto, alternativas suficientes para no tener que exceptuar esta Dirección General.

f) La Dirección General de Política Energética y Minas.

Expone que corresponde a esta Dirección General la ordenación general de los sectores energético y minero; la organización y funcionamiento de los mercados de producción de electricidad y de gas natural y de nuevos combustibles; las medidas para la protección de los consumidores, en especial los vulnerables, y la reducción de la pobreza energética; la planificación estratégica y el seguimiento de infraestructuras energéticas; la elaboración y tramitación de las autorizaciones de las instalaciones y de los sujetos que operan en el sector energético; la propuesta de otorgamiento y tramitación de autorizaciones, permisos y concesiones de explotación de hidrocarburos y su seguimiento y control; la supervisión del mercado de hidrocarburos líquidos; la elaboración de propuestas de autorizaciones relativas a las centrales nucleares, la elaboración y tramitación de las autorizaciones de las instalaciones radioactivas, el seguimiento y control de las actuaciones y planes de las actividades contempladas en el Plan general de residuos radiactivos nucleares y el seguimiento de los compromisos internacionales suscritos por España; y la mejora de las condiciones de seguridad y la competitividad de las actividades mineras, así como el desarrollo de competencias relativas a explosivos y pirotecnia.

Desde la creación de esta Dirección General, todos sus titulares -señala la demanda- han sido funcionarios del Subgrupo A1, en algunos casos pertenecientes a cuerpos generales de la Administración del Estado y en otros a cuerpos especiales, principalmente los relacionados con la ingeniería. Existen, por tanto, cuerpos de funcionarios suficientemente cualificados para llevar a cabo las tareas encomendadas a esta Dirección General.

De acuerdo con el Real Decreto 139/2020, se *"aconseja que el nombramiento de su titular pueda efectuarse también entre personal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear, y de otros organismos e instituciones públicas con funciones de regulación y supervisión en el sector cuando para su ingreso se exija el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente"*, lo que supone -dice la demanda- contravenir el criterio general de la ley para nombrar a una persona concreta, cuando la cobertura del puesto puede efectuarse por otra persona que cumple con las condiciones que se recogen en la ley.

Concluye que, de acuerdo con la información publicada en el Portal de Transparencia, el actual director general pertenece al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado. Reputa evidente que este puesto puede ser desempeñado por un funcionario o funcionaria del grupo A1 y que no existía la necesidad de exceptuar esta Dirección General.

g) La Oficina Española de Cambio Climático.

Esta Dirección General es responsable de la formulación de la política nacional, de conformidad con la normativa internacional y comunitaria sobre cambio climático, en aquellas materias relacionadas con el comercio de emisiones y mecanismos de flexibilidad, así como con la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus causas.

En este caso, la "justificación", observa la recurrente, se pretende salvar en el Real Decreto 139/2020 con la referencia a las funciones atribuidas a este órgano directivo, las cuales exigen unos conocimientos específicos y requerimientos y experiencia técnicos. Esto significaría que en la Oficina Española de Cambio Climático no existen funcionarios del Subgrupo A1 que tengan conocimientos específicos sobre la materia, lo cual sería sorprendente. Pero aun considerando lo anterior, existen funcionarios y funcionarias que pertenecen a cuerpos y escalas del Subgrupo A1 con conocimientos específicos en la especialidad. Es más, la entonces ministra responsable del ramo, ocupó anteriormente esta Dirección General entre 2008 y 2011 y es funcionaria de carrera del Subgrupo A1.



Por otro lado, reputa necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de Transparencia, la directora general era licenciada en Derecho y licenciada en Derecho comunitario. Además, tenía un elevado nivel de inglés, cuestión que, en la mayor parte de los currículums de los altos cargos, por cierto, no consta. Esta formación es característica de un gran número de funcionarios y funcionarias del Subgrupo A1 y el elevado nivel de inglés es exigible en una parte importante de los procesos selectivos de los cuerpos señalados anteriormente.

Respecto a su experiencia profesional, esta se centra en el ámbito de la consultoría externa (consultora externa en la División de Infraestructuras, Medio Ambiente, Energía y TIC - ICEX. Consultora externa y asesora experta en negociación internacional y en políticas de cambio climático - Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Consultora externa en el área de Mecanismos e Instrumentos de Mercado), pero no en el de la gestión pública.

Concluye que, aun cuando puedan reconocerse las capacidades de la persona nombrada no existe justificación alguna para exceptuar la Dirección General.

h) La Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura.

Esta Dirección General es la responsable de elaborar y ejecutar planes, programas y acciones para la promoción y difusión de la creación literaria y de la traducción, impulsando el conocimiento mutuo entre las distintas lenguas cooficiales; potenciar el desarrollo de la industria de la edición, así como favorecer el fomento de la lectura en todos los ámbitos y, especialmente, a través de la coordinación bibliotecaria, contribuyendo al desarrollo equilibrado e innovador de las bibliotecas en su proyección pública.

Ni el preámbulo del Real Decreto 139/2020 ni la Memoria justificativa especifican las razones que motivan la dispensa, tan solo narran la importancia de conocer el mundo de las letras o, alternativamente, el mundo editorial empresarial, con conocimientos profundos tanto de las tendencias de la producción literaria como del campo editorial español que -simplemente a su juicio- no siempre están al alcance de los funcionarios públicos. De nuevo esto supone acusar a la Administración Pública de no conocer la realidad en la que se mueve y de culpar a los funcionarios de este hecho.

Existen, por el contrario, afirma la recurrente. cuerpos superiores de la Administración, generales y especiales (algunos vinculados al propio ámbito de la cultura) que podrían ejercer las funciones perfectamente. Y si no, también existen expertos suficientes en el ámbito de la academia, que conocen tanto el funcionamiento del sector, como las cuestiones sociológicas que explican el comportamiento lector de la sociedad española. Esta Dirección General, siempre ha sido ocupada, por cierto, por un funcionario de Subgrupo A1.

Por otro lado, reputa necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de Transparencia, la entonces directora general era licenciada y doctora en Derecho, con un curso de especialización en Derecho Constitucional. De nuevo, subraya la demanda, se trata de una formación generalista que en nada difiere de la que pueda tener un funcionario.

Además de su experiencia como profesora asociada de Derecho Constitucional, la mayor parte de su vida profesional se ha desarrollado como personal eventual (Asesora del Gabinete del Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior, Asesora del Gabinete de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Subdirectora del Gabinete del Presidente del Congreso de los Diputados, asistente en el Parlamento Europeo) y en ámbitos que nada tienen que ver con el de la Dirección General.

Reputa curioso la recurrente, que de la lectura del preámbulo parece desprenderse que se pretende nombrar a una persona que ha dedicado su vida al mundo de la lectura y los libros. Sin embargo, la única relación con el ámbito editorial de la actual directora ha sido su puesto como Directora de Edición y Formación de la Editorial Tirant lo Blanch; mientras que la mayor parte de su experiencia ha sido en tareas de asesoramiento político. Tampoco tiene ninguna experiencia en gestión pública, en una Dirección General en la que, entre otras cosas, se tramitan subvenciones.

Concluye que, no existen motivos para la excepción.

i) La Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación.

Esta Dirección General tiene entre sus principales funciones el diseño de las políticas de promoción de las industrias culturales y de acción y promoción cultural, en dimensión nacional e internacional, así como la defensa y protección de la propiedad intelectual.

Esta Dirección General ha estado ocupada por funcionarios del Subgrupo A1.

Según el preámbulo del Real Decreto 139/2020 " *el diseño, planificación, gestión y promoción de las industrias culturales y de acción y promoción cultural, con un fuerte impulso de dirección política, lo que se denomina*



economía creativa exige un perfil profesional muy específico que no es fácil de encontrar en función pública. Por el contrario, en el mundo de las políticas de dinamización cultural existen abundantes gestores con gran capacidad y experiencia profesional teniendo en cuenta que además en la sociedad actual las industrias culturales son un ámbito económico, empresarial y sociológico de una enorme dinamismo y complejidad con una fuerte presencia de nuevos avances".

De nuevo, reputa curiosa la afirmación que se hace de la incapacidad de los funcionarios para la gestión de políticas públicas. Lo que en el real decreto se denomina "economía creativa", que también es conocida como "economía naranja", es algo que conocen y sobre lo que trabajan habitualmente varios cuerpos de funcionarios: de cuerpos generales, pero también de cuerpos especiales vinculados a la promoción de los sectores económicos españoles, con una gran experiencia en los mercados internacionales y que, al estar en los mismos, conocen el carácter cambiante de estos mercados. Junto a estos cuerpos existen otros más directamente vinculados a la gestión cultural propiamente dicha.

Por otro lado, considera necesario la recurrente analizar la idoneidad de la titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia la nombrada directora general era licenciada en Derecho y Master of Law, formación común a gran parte de los funcionarios y funcionarias del Subgrupo A1.

Su experiencia profesional sí está relacionada con el ámbito sectorial de la Dirección General (Directora General de Asuntos Jurídicos y Públicos de la Confederación Internacional de Sociedades de Autores y Compositores; Secretaria General del Instituto de Derecho de Autor; Responsable del Departamento Jurídico de la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX); y Asesora Jurídica de la Sociedad General de Autores y Editores (SGAE)), pero se trata de puestos de gestión propia de las entidades en las que ha trabajado, no en tareas de promoción económica y empresarial y análisis sociológico de los vertiginosos cambios. Por último, no tiene experiencia en gestión pública en una dirección general en la que se conceden subvenciones.

Concluye que no procede la excepción de la Dirección General.

j) La Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia.

A esta Dirección General le corresponde la elaboración y evaluación de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud; el desarrollo del Fondo de Cohesión Sanitaria y del Fondo de Garantía Asistencial, así como la elaboración de la normativa en estas materias; la dirección, desarrollo y ejecución de la política farmacéutica, así como el ejercicio de las funciones que competen al Estado en materia de financiación pública y de fijación del precio de los medicamentos y productos sanitarios dispensados a través de receta oficial, y la determinación de las condiciones especiales de su prescripción y dispensación en el Sistema Nacional de Salud. Le corresponde ejercer la potestad sancionadora cuando realice funciones inspectoras y velar por la aplicación de las normas nacionales y europeas en materia de asistencia sanitaria transfronteriza, reproducción humana asistida y células reproductoras. También establece los criterios generales y comunes para el desarrollo de la colaboración de las oficinas de farmacia.

Señala el Real Decreto 139/2020 que la justificación para exceptuar esta dirección es contar previamente con "*una carrera profesional, que acredite suficientemente la cualificación y experiencia necesarias para organizar y coordinar, entre otros, procesos tan diversos como son la elaboración y evaluación de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, el desarrollo del Fondo de Cohesión Sanitaria, la ejecución de la política farmacéutica del Departamento*" dando a entender que en la elaboración y evaluación de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, el desarrollo del Fondo de Cohesión Sanitaria o la ejecución de la política farmacéutica no han participado nunca funcionarios del Subgrupo A1.

Cabe la duda, por tanto, observa la demanda, de cuáles son las funciones que pueden desempeñar cuerpos tan específicos como el de los Farmacéuticos Titulares del Estado o de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos (especialidad sanidad y consumo); o las diferentes especialidades del personal estatutario de los servicios de salud.

El perfil concreto que ha de tener el titular de esta Dirección General no es revelador de la insuficiencia de los conocimientos y preparación propios de funcionarios de carrera como pueden ser los Farmacéuticos Titulares de Carrera, para entender justificada la excepción a la reserva legal. El pormenorizado programa que rige el proceso selectivo para el acceso a este cuerpo funcional, recogido en la Resolución de 10 de junio de 2020, de la Subsecretaría (BOE núm. 169, de 17 de junio de 2020), demuestra que este colectivo posee la capacitación y cualificación necesarias para el perfecto desempeño de las funciones encomendadas a este órgano directivo.

Por otro lado, considera necesario la actora analizar la idoneidad de la titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de Transparencia, la directora general era licenciada en Farmacia, poseía un máster universitario en Administración y Dirección de Empresas; y era



Especialista Universitaria en Auditoría, Acreditación, Evaluación de la Calidad en las Organizaciones y Prácticas Sanitarias.

La experiencia profesional más relevante para este caso, resalta, es el haber sido Directora General de Farmacia y Productos Sanitarios de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, hay que señalar que la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, a diferencia de la Ley 40/2015, no establece ningún requisito específico para el nombramiento de directores generales y, por tanto, puede ser nombrada una persona que no sea funcionaria.

Concluye que puede verse cómo existen entre los funcionarios de carrera del Subgrupo A1 personas idóneas para poder ocupar este puesto y no recurrir a la excepción de la Dirección General.

k) La Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia.

Corresponde a esta Dirección General la promoción integral de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Dice el Real Decreto 139/2020 que *"en el Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030, se crean nuevas unidades para el desarrollo de una acción política que trasciende a las normales competencias administrativas, precisándose una experiencia y cualificación que no se corresponde con la cualificación profesional exigible a ninguno de los Cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado por lo que se hace preciso excepcionar de la reserva funcional" y, en este caso concreto "l a Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, para su cometido de promover políticas para la protección de la infancia y la adolescencia, su estrecha relación con las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado y la justicia social, la relación con las entidades implicadas de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales y de terceros países, requiere de su titular experiencia y conocimientos que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública"*.

Se olvida el Real Decreto, destaca la recurrente, que previamente existía una Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia que tenía las competencias que tiene la Dirección General que nos ocupa, y cuya persona titular fue siempre funcionaria del Subgrupo A1. Por lo tanto, carece de sentido la afirmación de que se crean nuevas unidades para el desarrollo de una acción política que trasciende a las normales competencias administrativas, puesto que las competencias de la Administración General del Estado siempre serán administrativas y, si lo que se pretende es dar más importancia a esta política pública, lo que se requieren son más recursos económicos y humanos, pero no exceptuar una Dirección General.

Además de los cuerpos generales de la Administración del Estado, que, según el preámbulo, no tienen la cualificación adecuada, y teniendo en cuenta, además, que se trata de una competencia compartida y ejecutada en gran parte por las administraciones territoriales, el marco de posibles candidatos se amplía a los funcionarios que desarrollan las tareas de promoción y protección de la infancia en dichas administraciones; además de a los de cuerpos docentes.

Finalmente señala que la relación con ONGs y con entidades de la UE y organizaciones internacionales requiere de experiencia y conocimientos que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública. De nuevo se acusa a la función pública de no conocer la realidad (pues no se relacionaría con el tercer sector) y cuestiona la tarea de las unidades de relaciones internacionales de la AGE, que al parecer pueden no tener relación ni con la UE ni con las demás organizaciones internacionales.

Por otro lado, considera necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de Transparencia, el nombrado director general es licenciado en Geografía e Historia (especialidad de Geografía) y tiene un máster en Edición, materias que no están directamente relacionadas con las competencias de la Dirección General.

Respecto a su experiencia profesional, se destacan los veinticuatro años de experiencia en organizaciones de derechos de infancia (UNICEF Comité Español, y anteriormente en Save the Children España) en las áreas de educación para el desarrollo, comunicación, análisis e investigación, coordinación de campañas e incidencia política con representantes parlamentarios y administraciones públicas nacionales, autonómicas y locales.

Especialista en Políticas de Infancia en UNICEF Comité Español (actualmente en excedencia). Dedicado al análisis y la formulación de propuestas para el avance de los derechos de la infancia en España, con especial dedicación a las políticas económicas y sociales, pobreza infantil, inversión en infancia, y el análisis de impacto en la infancia de las normativas, políticas públicas y los presupuestos.

Autor principal, entre otras publicaciones, de los informes de UNICEF Comité Español sobre La Infancia en España de 2010, 2012 y 2014 centrados respectivamente en la pobreza infantil, el impacto de la crisis en la infancia, y la necesidad de un Pacto de Estado por la Infancia.



Todo lo anterior, dice la demanda, demuestra que tiene experiencia en el ámbito sectorial pero no tiene experiencia en gestión pública.

Efectivamente, la experiencia del actual titular está estrechamente vinculada al ámbito de la infancia y seguramente desde los puestos que ha ocupado ha tenido que influir en los funcionarios que desempeñaban previamente su Dirección General (salvo que no existiera dicha relación), pero no queda suficientemente acreditado que no exista un funcionario del Subgrupo A1 que no pueda ocupar dicho puesto.

Por lo tanto, concluye que no se justifica la exceptuación de la Dirección General.

I) La Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

Corresponde a la Dirección General proporcionar apoyo técnico a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030; el impulso, proyección, seguimiento y evaluación de las políticas palanca que permitan acelerar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, de acuerdo con la definición de políticas palanca realizada en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030; y determinar el impacto en el cumplimiento de la Agenda 2030 de los proyectos normativos de la Administración General del Estado.

De nuevo hay que partir de la observación general de que " *en el Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030, se crean nuevas unidades para el desarrollo de una acción política que trasciende a las normales competencias administrativas, precisándose unas experiencia y cualificación que no se corresponde con la cualificación profesional exigible a ninguno de los Cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado por lo que se hace preciso excepcionar de la reserva funcional*" y, en este caso concreto, además " *ha de impulsar las actuaciones, a menudo transversales, de un ámbito muy amplio, desde la eficiencia energética hasta la justicia social y la participación en la lucha contra la pobreza en el mundo, requiriendo de su titular una cualificación muy especializada*".

Junto a la consideración general que ya se hizo en el punto anterior, apunta la demanda que, cabe señalar que las competencias que tiene atribuida esta Dirección General se encontraban ya en otra del Ministerio de Asuntos Exteriores (la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible) y en la Embajada en Misión Especial para la Agenda 2030. Por lo tanto, no se trata de competencias nuevas y siempre han de estar vinculadas al ámbito administrativo (ya que sino la AGE no podría actuar sobre ellas).

Por otro lado, reputa sorprendente que el perfil que se requiere sea al mismo tiempo transversal y muy especializado. Pero aun tomando esa afirmación como cierta, lo normal es que ese conocimiento especializado en la Administración que debe poner en marcha esas políticas palanca la posea un funcionario de Subgrupo A1, que conozca perfectamente el funcionamiento de la AGE y al mismo tiempo haya podido pasar por diversos departamentos ministeriales, conociendo las materias, los procedimientos y las culturas administrativas que permitan coordinar y generar las sinergias necesarias para cumplir adecuadamente con las funciones atribuidas a esta Dirección General.

Además de los cuerpos generales de las diferentes administraciones, este puesto podría ser ocupado por funcionarios de numerosos cuerpos especiales y por los pertenecientes a cuerpos docentes con experiencia en la materia.

Por otro lado, analiza la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, el nombrado director general era licenciado en Ciencias Ambientales; y tiene un Postgrado Universitario de Experto en Transporte Terrestre y un máster en Gestión de Calidad y Medio Ambiente. Esta formación es específica de alguno de los cuerpos de funcionarios del Subgrupo A1.

Hasta su nombramiento pertenecía al personal de estructura de dirección de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, como Jefe de Gestión y Eficiencia Energética. Fue jefe de Proyectos de Energía y Clima en la Unión Internacional del Ferrocarril (UIC), había desempeñado su carrera profesional en RENFE-Operadora como técnico de Estudios de Sostenibilidad de la Gerencia de Medio Ambiente, en donde se había incorporado en plantilla en 2008, habiendo comenzado como becario. Con anterioridad había desempeñado su actividad laboral en otras empresas públicas estatales como el Grupo Tragsa, en proyectos de Sistemas de Información Geográfica y Cartografía Ambiental y en la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos.

Le falta experiencia en gestión pública -dice la demanda- y no parece cumplir con los requisitos de experiencia en ámbitos de gestión transversales y cualificación muy especializada que se recoge entre los motivos de la excepción.

Por lo tanto, concluye que tampoco procede exceptuar esta Dirección General.

m)La Dirección General de Derechos de los Animales.



Corresponde a esta Dirección General la formulación de las políticas del Departamento en materia de protección de los derechos de los animales; el impulso de todas las medidas necesarias para incluir la protección de los derechos de los animales en el ordenamiento jurídico actual; el desarrollo de las medidas de difusión necesarias para que la sociedad conozca y respete los derechos de los animales y su protección; y la coordinación para que se reconozcan y se respeten los derechos de los animales y su protección, entre otros.

Todas estas competencias, recuerda la actora, se venían desarrollando dentro del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de órganos directivos ocupados por funcionarios del Subgrupo A1. Por tanto, carece de sentido la observación genérica otorgada con relación a las nuevas unidades creadas en el Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030, conforme a la cual "se crean nuevas unidades para el desarrollo de una acción política que trasciende a las normales competencias administrativas, precisándose una experiencia y cualificación que no se corresponde con la cualificación profesional exigible a ninguno de los cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado por lo que se hace preciso excepcionar de la reserva funcional".

Ahora bien, respecto del titular de la Dirección General de Derechos de los Animales -la única de las tres direcciones en la que [superficialmente] se concretan los especiales conocimientos a que se refiere- se precisa *"un conocimiento profundo de los agentes sociales actuantes en la protección animal y experiencia en las relaciones institucionales entre entidades sociales y administrativas"*, algo, que parece que no formaría parte, sorprendentemente, de la actividad de un funcionario que ocupa puestos de cierta relevancia.

Teniendo en cuenta la denominación de la Dirección General y sus competencias, mantiene la demanda que existen cuerpos de funcionarios generales y específicos de carácter jurídico cuyos miembros podrían desempeñar perfectamente las funciones mencionadas anteriormente. También encuentra el Cuerpo Nacional Veterinario, especializado no solamente en salud animal sino en todas las cuestiones relacionadas con los animales cuyos integrantes podrían perfectamente desempeñar esas funciones. Y, por último, indica que en los cuerpos docentes hay quienes están especializados en la materia.

Por otro lado, entiende necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, el nombrado director general tiene estudios superiores en Artes Aplicadas a la Escultura, lo que no guarda ninguna relación con los ámbitos de actuación de la dirección general.

Toda su experiencia profesional se limita al ámbito de la comunicación y la creación de contenidos en diversas organizaciones. Solo ha trabajado con una ONG especializada en derechos de los animales, y no parece que esa experiencia sea suficiente para tener un conocimiento profundo de los agentes sociales actuantes en la protección animal y experiencia en las relaciones institucionales entre entidades sociales y administrativas.

Defiende que no procede, por tanto, la exención de esta Dirección General.

n) La Dirección General de Migraciones.

Corresponde a este órgano directivo, entre otras funciones, la elaboración de proyectos normativos y la realización de informes sobre materias relacionadas con la inmigración y la emigración; la elaboración de instrucciones de desarrollo normativo dirigidas a los órganos periféricos de la Administración General del Estado (AGE); y el apoyo técnico de la participación en el ámbito de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales en materia de migraciones. También asume, la preparación de propuestas normativas relacionadas con la elaboración, aprobación, transposición y aplicación de normas de la Unión Europea o de ámbito internacional, en materias de su competencia; la ordenación y gestión de los procedimientos de concesión de autorizaciones previstas en la normativa general sobre extranjería e inmigración u otra normativa cuya resolución corresponda a la Dirección General de Migraciones; la coordinación funcional con otros centros directivos y con las oficinas de extranjería, así como el apoyo a los órganos periféricos de la AGE, y el seguimiento de su actuación en procedimientos de autorizaciones de trabajo y residencia, o en materias de inmigración de su competencia; la ordenación de la gestión colectiva de contrataciones en origen, los procesos de selección y contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, o extranjeros documentados con visados de búsqueda de empleo, así como el apoyo a los trabajadores seleccionados y seguimiento de las contrataciones; y la coordinación con las Comunidades Autónomas. Finalmente, se encarga de la atención a los españoles en el exterior y a los retornados; incluyendo el reconocimiento y gestión de prestaciones económicas y ayudas asistenciales destinadas a españoles en el exterior y a los retornados; y la gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y a los retornados; y la coordinación funcional de la actuación de los órganos de la AGE en el territorio con competencias en materia de emigrantes retornados.



El Real Decreto 139/2020 no especifica cuál es el singular perfil formativo o la concreta experiencia profesional que impone descartar en el cuerpo funcional dicho perfil o experiencia. Simplemente se limita a decir que *" Se trata de funciones que requieren unos conocimientos específicos, unos requerimientos técnicos y una experiencia profesional y de relación con organizaciones representativas y de la sociedad civil que justifican que su titular no sea necesariamente un funcionario público y puedan ser también ejercidas por personas que puedan resultar idóneas para su desempeño"*; es decir que parte de que es posible que puedan ser desempeñadas por un funcionario público; ya solo el mero hecho de abrir esta posibilidad invalida, por la demanda, la posibilidad de exceptuar esta Dirección General.

Pero, además, ha sido ocupada previamente por funcionarios del Subgrupo A1 pertenecientes a diversos cuerpos y existen diversos cuerpos y escalas, tanto generales como específicos, que podrían ocupar esta dirección, incluyendo no solo los de la Administración del Estado sino de las administraciones territoriales, del ámbito judicial o del ámbito docente.

Si se analizan en detalle las competencias de la Dirección General tiene una carga procedimental y de gestión importante, de ahí la necesidad de que su titular tenga conocimientos no solo de carácter sectorial, sino en materia de contratación y subvenciones, y sobre todo procedimiento administrativo.

El Portal de Transparencia no publica el currículum vitae del director general, aunque este es público en la red social LinkedIn, que utiliza la recurrente para este análisis, a falta de referencia pública preceptiva, análisis que reputa necesario por contratar su idoneidad de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Respecto a su experiencia profesional, ha sido Director General de Inclusión y Atención Humanitaria (durante solo 3 meses), Dirección General que se impugna también en el presente recurso. También ha trabajado como abogado (30 años), en el Defensor del Pueblo, en la organización Pueblos Unidos, como Director de Internacionalización en TCA Consulting, como Director Adjunto del Gabinete de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (como personal eventual) y Coordinador Provincial de Políticas Migratorias en Cádiz.

Entiende la demanda que no queda acreditada una mayor experiencia que la que pueda tener un funcionario de Subgrupo A1 en los ámbitos de la competencia de esta Dirección General.

ñ) La Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria.

Corresponden a esta Dirección General las siguientes funciones:

La planificación, desarrollo y gestión del sistema nacional de acogida integral e inclusión de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional; la gestión de subvenciones y la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con la acogida e inclusión de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional; la planificación, desarrollo y gestión de programas de atención humanitaria; la planificación, gestión y seguimiento de los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) y de los Centros de Acogida a Refugiados (CAR); la gestión de subvenciones y la colaboración con entidades públicas y privadas en materia de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, y la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con dicha materia; y el desarrollo y gestión de programas vinculados al retorno de personas migrantes, la reagrupación familiar, y la acogida e inclusión de personas migrantes con visado de búsqueda de empleo. Finalmente es responsable de la gestión de los fondos y planes de acción de la Unión Europea en materia de asilo, migración, integración e inclusión.

El Real Decreto 139/2020 no especifica cuál es el singular perfil formativo o la concreta experiencia profesional que impone descartar en el cuerpo funcional dicho perfil o experiencia. Simplemente se limita a decir que *" se trata de funciones que requieren unos conocimientos específicos, unos requerimientos técnicos y una experiencia profesional y de relación con organizaciones representativas y de la sociedad civil que justifican que su titular no sea necesariamente un funcionario público y puedan ser también ejercidas por personas que puedan resultar idóneas para su desempeño"*; es decir que parte de que es posible que puedan ser desempeñadas por un funcionario público; ya solo el mero hecho de abrir esta posibilidad invalida, por la demanda, la posibilidad de exceptuar esta Dirección General.

Pero además, ha sido ocupada previamente por funcionarios del Subgrupo A1 pertenecientes a diversos cuerpos y existen diversos cuerpos y escalas, tanto generales como específicos, cuyos miembros podrían desempeñarla, incluyendo no solo los de la Administración del Estado sino de las administraciones territoriales, del ámbito judicial o del ámbito docente.

Al igual que ocurre con la Dirección General anterior, si se analizan en detalle sus competencias se comprobará -dice la recurrente- que tiene una carga procedimental y de gestión importante, de ahí la necesidad de que su titular tenga conocimientos no solo de carácter sectorial, sino en materia de contratación y subvenciones, y sobre todo procedimiento administrativo.



Por otro lado, considera necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de transparencia, el director general es licenciado en Derecho.

En efecto, sigue diciendo la recurrente, es Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Granada y promovió la fundación del Grupo de Abogados Especializados en Derecho de Extranjería del Colegio de Abogados de Granada. Ha trabajado como asesor jurídico de personas migrantes, solicitantes de protección internacional y ciudadanos de la UE. Durante los últimos 18 años, ha sido el asesor jurídico del Servicio de Atención a Inmigrantes del Ayuntamiento de Granada, donde ha prestado servicio tanto a las personas extranjeras usuarias de los servicios municipales, como a la propia corporación y sus órganos dependientes.

La experiencia profesional está vinculada con el ámbito jurídico de la protección de los solicitantes de asilo, pero esta experiencia está más relacionada con la anterior Dirección General de Migraciones, que es la competente en estos procedimientos, que con esta Dirección General, que tiene un contenido de apoyo social para el cual serían más convenientes otro tipo de "perfiles" con experiencia en la protección social. Hay que tener en cuenta, además, que se trata de una Dirección General que tiene un fuerte componente en gestión pública ya que tramita subvenciones, y ha de administrar infraestructuras, con la carga de administración de recursos humanos y gestión económico administrativa que eso supone.

A su entender, no parece procedente tampoco en este caso la excepción.

o) La Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial.

Corresponde a la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial el impulso y desarrollo de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación; el diseño, programación y coordinación de las actuaciones y medidas que contribuyan a la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación, y la colaboración en la materia con las comunidades autónomas y otras entidades públicas y privadas; la realización de informes y estudios; la formulación de iniciativas y actividades de sensibilización social, información, formación, participación, y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación de las personas; la promoción de medidas dirigidas a la asistencia y protección de las personas víctimas de discriminación; la propuesta de instrumentos de cooperación en el diseño de contenidos de los planes de formación del personal de la Administración responsable de las áreas relacionadas con la igualdad de trato y la no discriminación.

El Real Decreto 139/2020 establece que " *se aconseja habilitar su dirección a personas que aúnen suficiente experiencia en el sector privado y organizaciones representativas y de la sociedad civil, pues de ellas se derivan buenas prácticas y conocimientos transversales que también debe reunir la persona que asuma la dirección pública en ámbitos como el de la protección de la diversidad sexual y derechos LGTBI, y de la igualdad de trato y diversidad étnico-racial*". De nuevo, el hecho de hablar de "aconsejable" hace referencia a la posibilidad de que se pueda nombrar un funcionario, lo que excluye de partida, dice la demanda, la posibilidad de exceptuar la Dirección General.

Ha sido ocupada previamente por funcionarios del Subgrupo A1, lo que demuestra que los hay idóneos para desempeñar este puesto.

Por otro lado, ve necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de Transparencia, la directora general es licenciada en Historia y posee un máster sobre la Europa Contemporánea, Identidades e Integración.

Su experiencia profesional, observa, se centra en la sanidad pública como Técnica en Cuidados Auxiliares de Enfermería (TCAE), aunque ha colaborado en diversas ONGs con implicación directa en la lucha contra la violencia de género y el racismo y ha sido diputada en el Congreso durante dos legislaturas.

Su experiencia profesional, dice la demanda, no tiene nada que ver con el ámbito competencial de la Dirección General. Si bien tiene conocimientos sectoriales, por su activismo en diversas organizaciones, carece de conocimientos y experiencia en gestión pública.

p) La Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI.

Le corresponde a esta Dirección General la coordinación de las políticas de igualdad de trato y de oportunidades de las personas LGTBI; la preparación y propuesta de medidas normativas destinadas a garantizar la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI; la elaboración de informes y estudios, en materias que afecten al derecho a la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su orientación sexual e identidad de género, en cualesquiera ámbitos de la vida; el impulso de medidas destinadas a procurar la inserción socio laboral de las personas LGTBI, con especial atención a la situación de las personas trans; la propuesta de actuaciones destinadas a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las



personas LGTBI en el ámbito educativo; y la elaboración y difusión de campañas de sensibilización sobre la diversidad afectivo-sexual, familiar y de género, así como de promoción de los derechos de las personas LGTBI.

El Real Decreto 139/2020 establece que " *se aconseja habilitar su dirección a personas que aúnen suficiente experiencia en el sector privado y organizaciones representativas y de la sociedad civil, pues de ellas se derivan buenas prácticas y conocimientos transversales que también debe reunir la persona que asuma la dirección pública en ámbitos como el de la protección de la diversidad sexual y derechos LGTBI, y de la igualdad de trato y diversidad étnico-racial*". De nuevo, el hecho de hablar de "aconsejable" hace referencia a la posibilidad de que se pueda nombrar un funcionario, lo que excluye de partida, dice la demanda, la posibilidad de exceptuar la Dirección General.

Las funciones atribuidas a esta Dirección General se encontraban previamente en la Dirección General de Igualdad, que ha sido desempeñada previamente por funcionarios del Subgrupo A1, lo que demuestra que los hay idóneos para desempeñar este puesto.

Por otro lado, entiende necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, la directora general es licenciada en Filosofía y Letras, ejerció la docencia durante más de una década, aunque no consta dónde ni en qué materias y ha sido funcionaria de la Administración de Justicia, destinada durante más de veinte años en el Registro Civil Único de Madrid, ámbito que, en principio, no tiene relación con las materias propias de la Dirección General.

Su conocimiento de ellas procede del activismo, habiendo sido Presidenta de COGAM y la FELGTB, pero carece de experiencia en el ámbito de la gestión pública, consigna la demanda.

Insiste en que existen entre los cuerpos de funcionarios iniciativas de promoción de las políticas de igualdad de trato y de oportunidades de las personas LGTBI, de modo que sería posible encontrar funcionarios pertenecientes al Subgrupo A1 capaces de desarrollar estas funciones.

q) La Dirección General de Consumo.

A esta Dirección General le corresponde la propuesta de regulación, en el ámbito de las competencias estatales, que incida en la protección y la promoción de los derechos de los consumidores y usuarios, el establecimiento e impulso de procedimientos eficaces para la protección de los mismos, la cooperación institucional interterritorial en la materia, el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y el apoyo al Consejo de Consumidores y Usuarios.

Para el nombramiento de este órgano directivo el Real Decreto 139/2020 se sirve, dice la demanda, de la misma justificación vacía que se da en la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, exigiendo para el puesto "tanto un conocimiento transversal del sector y de su realidad jurídica como especializado". Para ello dice que: " *el puesto requiere de su titular una experiencia y unos conocimientos especializados que pueden no estar disponibles en él puede ser difícil de alcanzar si se restringe al ámbito de la función pública*", aunque en realidad el Real Decreto dice:

"Dirección General de Consumo cubre en su trabajo diario una extensa realidad social que abarca a la sociedad civil y a las distintas Administraciones Públicas, exigiendo tanto un conocimiento transversal del sector y de su realidad jurídica como especializado en la protección y la promoción de los derechos de los consumidores y usuarios y en el trabajo en red con Administraciones y Asociaciones de la sociedad civil que trabajan en este área. Por ello, el puesto requiere de su titular una experiencia y unos conocimientos especializados que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública".

La demanda reputa curiosa esta afirmación cuando existe la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos, especialidad Sanidad y Consumo; y cuando en las administraciones territoriales existen funcionarios con conocimientos en la materia al haberse transferido gran parte de las competencias. Pero, además, si lo que se necesita es experiencia en trabajo en red con administraciones y asociaciones, esto es algo a lo que están habituados gran parte de los funcionarios directivos y predirectivos.

Por otro lado, considera necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, la directora general es doctora en Economía y experta en Desigualdad Cooperación y Desarrollo. Es Profesora de Economía en el Departamento de Economía Aplicada, Estructura e Historia, Facultad de Económicas y Empresariales (UCM) y antes ejerció la docencia en la Facultad de Económicas y Empresariales en la Universidad de Valladolid (UVA).

Por lo tanto, si el puesto puede ser desempeñado por un docente universitario, que es funcionario del Subgrupo A1, no procede exceptuar la Dirección General.

r) La Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales.



Corresponde a esta Dirección General la protección y promoción de las familias y su diversidad, así como la prevención de las situaciones de necesidad en las que estos colectivos pudieran incurrir, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado.

La demanda reputa llamativo que esta Dirección General, de novedosa creación, así como la Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, sean sustraídas al régimen ordinario de provisión, mientras que en la Dirección General de Políticas de Discapacidad su titular sigue estando sometido a la reserva funcionarial, cuando todas ellas están encaminadas a la protección de los sectores más desfavorecidos, desprotegidos o con necesidades especiales de protección. Lo que induce a la recurrente a pensar que la alteración no obedece tanto a las específicas características del puesto como a otras circunstancias. Es más, como ya apuntó en el caso de protección de la infancia, las competencias de esta Dirección General proceden de la antigua Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia que tenía las que ahora tiene la Dirección General que nos ocupa, y cuya persona titular fue siempre funcionaria del Subgrupo A1.

Establece el preámbulo del Real Decreto 452/2020, que se "*requiere que su titular cuente con experiencia y conocimiento especializado para la gestión de los servicios sociales relacionados con las nuevas realidades familiares, un conocimiento transversal y, a la vez, específico que se corresponde con profesionales con experiencia y conocimientos que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública, al no corresponderse con la preparación específica exigida a ningún cuerpo o escala concreto, por lo que puede ser difícil de seleccionar restringiéndonos al ámbito de la función pública en sentido estricto*".

Se confunde aquí, observa la demanda, el ámbito competencial de la propia Dirección General, que no es la prestación de los servicios sociales (que corresponde a las administraciones territoriales y que en ocasiones se efectúa por personal laboral o incluso se subcontrata), con la elaboración y planificación de una política pública, para la que sí existe preparación entre los distintos cuerpos de funcionarios, no solo del Estado sino de las administraciones territoriales. Ya señaló anteriormente la actora que la dirección general de la que procede ésta siempre fue ocupada por un funcionario.

Por otro lado, ve necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, la directora general es licenciada en Antropología Social y cultural, diplomada en Trabajo Social y tiene un máster en atención integral y centrada en la persona en los ámbitos del envejecimiento y la discapacidad.

Dentro de su experiencia profesional destaca el desarrollo de tareas en el ámbito de los servicios sociales: Directora de Bienestar Social del Ayuntamiento de Móstoles; Directora-Gerente de la Fundación Pilares para la Autonomía Personal. También ha desempeñado diferentes puestos en RAIS Fundación, gerente del departamento de calidad de INTRESS y subdirectora de la Fundación Secretariado Gitano. No tiene, sin embargo, apunta la recurrente, experiencia en la gestión pública de servicios sociales ni en el ámbito de la protección de la diversidad familiar de modo que el perfil profesional no se ajusta a los especiales requerimientos por los que se ha exceptuado esta Dirección General.

Entiende que no procede exceptuar esta Dirección General.

s) La Dirección General de Ordenación del Juego.

La Dirección General es el órgano al que corresponde el ejercicio de las funciones de regulación, autorización, supervisión, coordinación, control y, en su caso, sanción, de las actividades de juego de ámbito estatal.

Esta Dirección General, nos dice, siempre ha estado ocupada por un funcionario del Subgrupo A1.

El Real Decreto 495/2020 establece que "*el desempeño de tales funciones requiere y hace necesaria la coordinación de la Administración General del Estado y del resto de las Administraciones Públicas, así como de los agentes económicos y sectores interesados, para organizar y coordinar, entre otros, procesos tan específicos como son los relativos a las actividades del juego de ámbito estatal, para poder ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector y para desarrollar y ejecutar políticas y acciones preventivas dirigidas a la sensibilización, información y difusión de buenas prácticas del juego, del juego ordenado y del juego responsable. Así, las características específicas de las funciones a desempeñar, suponen la exigencia de un conocimiento transversal y requieren que su titular haya demostrado previamente una carrera profesional, en el sector público o privado que acredite la cualificación y experiencia necesarias para la gestión de un sector y unos agentes económicos específicos, atributos que se corresponden con un perfil profesional que no cabe circunscribir tan solo a un cuerpo o escala funcionarial en el ámbito de la función pública*".

Sorprende de nuevo a la recurrente, que se diga que hay determinadas tareas que no pueden hacer los funcionarios cuando son actividades propias de un directivo y/o predirectivo público. Existen -dice- funcionarios de los grupos A1 con capacidad y experiencia suficiente en materia de regulación de sectores

económicos, gestión administrativa, relaciones con otras administraciones (las cuales, por cierto, tienen parte de las competencias) así como con el sector. Funcionarios, además, con experiencia en el ámbito internacional, en el que el juego digital afronta importantes retos. Además, esta Dirección General desarrolla tareas de inspección que requieren de un conocimiento solvente del procedimiento administrativo.

Según el Portal de Transparencia, el director general es licenciado en Derecho, MBA y máster universitario en Derechos Humanos, Democracia y Globalización.

Cuenta con experiencia en el sector público como Director de Servicios o Dinamizador de Emprendimiento en el Gobierno Vasco, y en el año 2009 fue elegido parlamentario autonómico por Gipuzkoa. Ha sido Interventor en la Oficina de Control Económico del Departamento de Hacienda y Economía del Gobierno Vasco, actividad que compatibilizaba con la de Profesor asociado en la Universidad del País Vasco. No queda claro, para la demanda, que se "acredite la cualificación y experiencia necesarias para la gestión de un sector y unos agentes económicos específicos, atributos que se corresponden con un perfil profesional" como el señalado anteriormente. En este caso, ni tiene experiencia en gestión pública, ni experiencia en el sector del juego. De nuevo, queda demostrada la improcedencia de la excepción.

II.- En los organismos autónomos.

Por otro lado, nos encontramos con que se exceptúan cinco Direcciones Generales de organismos autónomos: Dirección General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) (O.A.), Dirección General del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas, Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), Dirección General del Instituto de la Juventud (INJUVE) y Dirección del Instituto para la Transición Justa.

a) Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)

Corresponden al Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) las funciones siguientes: la gestión de la marca España en su dimensión turística; la planificación, el desarrollo y la ejecución de actuaciones para la promoción del turismo español en los mercados internacionales y entre los no residentes en España, el apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior; la investigación de los factores que inciden sobre el turismo, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al turismo, y la creación y difusión del conocimiento y la inteligencia turística y la coordinación de la información sobre el sector turístico; la prestación de servicios de marketing en el exterior a las empresas e instituciones turísticas españolas; y la gestión y explotación de establecimientos turísticos, que tenga encomendadas, así como realizar las inversiones que le correspondan en los bienes de su patrimonio propio, adscrito o en aquellos cuyo uso tenga cedido por otros organismos o entes públicos.

El Real Decreto 139/2020 señala que " *su titular se encarga de coordinar y liderar a los actores tanto públicos como privados del sector, en que conocimientos complementarios derivados de su experiencia en el sector privado permiten una visión más integral y comprensiva*".

Lo que no tiene en cuenta este real decreto, dice la demanda, es la existencia de un cuerpo de funcionarios especializado en el desarrollo de la política turística desde hace más de 60 años: el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, en el que se integró el antiguo Cuerpo de Técnicos de Información y Turismo. Se trata de un cuerpo de carácter general para cuyo acceso se exigen conocimientos del sector turístico, conocimiento de idiomas y, en una de sus especialidades, de marketing y comunicación. Conocimientos todos ellos que cuadran perfectamente con las funciones a desempeñar por Turespaña. Además, sus integrantes tienen una amplia experiencia internacional, habiendo ocupado en muchos casos las Consejerías de Turismo en las Embajadas de España en el exterior, lo que les da experiencia en la integración del sector público (destinos españoles) y del sector privado (oferta española, oferta de empresas extranjeras que ofertan el producto España, y demanda extranjera). De hecho, algunos de sus miembros han sido directores generales de Turespaña en el pasado.

Y, en cualquier caso, salvo en la anterior legislatura, donde la experiencia en el sector turístico del director general era más que cuestionable, esta Dirección General siempre ha sido ocupada por un funcionario del Subgrupo A1, recuerda la demanda.

Por otro lado, entiende necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Debido a su reciente nombramiento, aún no estaba publicado en el Portal de Transparencia el currículum vitae del nuevo director general, aunque estaba disponible en la referencia del Consejo de Ministros y en la prensa del sector. El director general es graduado en Estudios Empresariales y tiene un máster en Política y Economía Latinoamericana.



Su carrera profesional en España se ha desarrollado en diversos proyectos de marketing y comunicación cultural y, principalmente, en el ámbito del turismo. Ha sido Director de Marketing y Promoción de la empresa pública Turismo Madrid de la Comunidad de Madrid; Coordinador del Área de Turismo de la empresa municipal Promoción Madrid y, desde 2016, Director de Turismo de la también empresa municipal Madrid Destino.

En este caso, la demanda no cuestiona la idoneidad profesional del titular de la Dirección general, sino el hecho de que no concurren las circunstancias necesarias para aplicar la excepción. Ve sorprendente, de hecho, que el presidente de Turespaña, superior jerárquico del director general, sea precisamente un funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

b) Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades

Las funciones de este organismo que se destacan en el Portal de Transparencia son: ejercer y desarrollar las funciones directivas que no estén expresamente encomendadas al Consejo Rector y asumir la dirección administrativa del Instituto; ostentar la representación del mismo; asumir la disposición de gastos y la ordenación de pagos; otorgar los contratos públicos y privados necesarios para el desarrollo de sus funciones; administrar, gestionar y recaudar los derechos económicos del propio organismo autónomo; elaborar los anteproyectos de presupuestos y preparar la memoria anual relativa a las actividades del Instituto; ejercer, en materia de personal, las atribuciones que como director del Organismo autónomo le corresponden; y cuantas funciones les sean delegadas por el Consejo Rector y su Comisión Permanente. Como puede apreciarse, resalta la recurrente, son todo funciones de carácter administrativo, y por tanto muy comunes a la actividad diaria de un funcionario del Subgrupo A1.

Por eso, reputa sorprendente, que el Real Decreto 139/2020 diga que "*por las competencias propias del contenido del puesto de trabajo, se aconseja que los titulares de ambos órganos directivos reúnan una amplia experiencia de relación con los ámbitos universitario, asociativo (ONGs) y fundacional, así como con los medios de comunicación*".

Existe una pluralidad de cuerpos, tanto generales como especiales, cuyos funcionarios podrían desempeñar las funciones que se corresponden con la Dirección General de un organismo autónomo, y que en su mayor parte son de carácter administrativo, según la demanda.

Además, según el artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todos los Ministerios se encomendará a uno de sus órganos directivos el desarrollo de las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres. De este modo, considera que se pone de manifiesto que si es posible encontrar funcionarios que desarrollen esas funciones en cada uno de los ministerios, también debería ser posible hacerlo en este caso.

Por otro lado, considera necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de conformidad con lo recogido en la Ley 3/2015. De acuerdo con el Portal de Transparencia, la directora general es licenciada en Filología Semítica, formación no específica de la actividad del Instituto.

Ha sido archivera en la Expo 92; escritora y redactora de webs; redactora con categoría de Técnico superior en Madrid Destino; y diputada en la Asamblea de Madrid. Ninguno de estos puestos, destaca la actora, está relacionado con el desarrollo de una política tendente a conseguir la igualdad de oportunidades. Además, el propio Portal de Transparencia se centra en las funciones ejecutivas del Instituto señaladas arriba, sobre las cuales no tiene ninguna experiencia. Y finalmente no aprecia que concurra en ella "*una amplia experiencia de relación con los ámbitos universitario, asociativo (ONGs) y fundacional, así como con los medios de comunicación*".

Por lo tanto, entiende que queda demostrado que no procede exceptuar esta Dirección General.

c) Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Entre sus actividades más comunes, la Presidencia ostenta la representación del Centro en su relación con otros organismos, y, en particular, con las Administraciones Públicas en lo referente a la suscripción de los convenios de cooperación que realiza en materia de investigación sociológica. Como órgano que ejerce la dirección del Centro, e impulsa y coordina todas sus actividades, la Presidencia diseña el programa anual de las acciones a desarrollar y propone los recursos para ejecutar las mismas. En el seguimiento de estas acciones, la Presidencia mantiene unos vínculos especiales con las Cortes Generales, ya que le están encomendadas la elevación a ambas Cámaras del programa de actuación del Centro y del contenido de los trabajos finalizados e ingresados en el Banco de Datos, así como el avance provisional de los resultados de las encuestas referidas a intención de voto, valoración de partidos y de líderes políticos.

El Real Decreto 139/2020 establece que "*por las competencias propias del contenido del puesto de trabajo, se aconseja que los titulares de ambos órganos directivos reúnan una amplia experiencia de relación con*

los ámbitos universitario, asociativo (ONGs) y fundacional, así como con los medios de comunicación", lo cual, para la demanda, no tiene ningún sentido en este caso, en el que el objeto principal del organismo es el desarrollo de estudios sociológicos.

Existen, dice, numerosos cuerpos y escalas cuyos funcionarios podrían cumplir perfectamente con esta función. Por un lado, los cuerpos generales de las administraciones, responsables de la definición de las políticas públicas. De todos es sabido, señala, que para la definición de una política pública es necesario un análisis de situación, previo análisis en muchos casos de los estudios que se realizan desde este organismo. Por tanto, cualquier funcionario con experiencia en el diseño de políticas públicas podría optar a ocupar este puesto. Si esto no es suficiente -prosigue la demanda-, en el ámbito universitario contamos con ámbitos de conocimiento estrechamente vinculados con el objeto de este instituto: la sociología y por extensión las ciencias sociales. Finalmente, aunque sea de forma más tangencial, pero debido al uso de sus técnicas, existen en la Administración (y en la universidad) expertos estadísticos.

Por otro lado, ve necesario analizar la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, el actual Director General es licenciado en Ciencias Políticas y doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Ha desempeñado diversos puestos docentes (entre ellos, profesor titular y catedrático de Sociología), lo que demuestra que el puesto puede ser desempeñado por un funcionario del Subgrupo A1 y que no procede exceptuar el nombramiento.

Por lo tanto, puede ser ocupado por un funcionario.

d) Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)

El IMSERSO es la Entidad Gestora de la Seguridad Social a la que corresponde la gestión de las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas, así como la de los servicios complementarios de las prestaciones de Seguridad Social y la gestión de planes, programas y servicios de ámbito estatal para personas mayores y para personas en situación de dependencia.

El Real Decreto 139/2020 establece solamente que se requiere una persona especializada, pero no en qué.

De nuevo, subraya la demanda que, teniendo en cuenta el carácter prestacional de la actividad de este instituto, se requieren perfiles gestores que pueden encontrarse en muchos de los cuerpos de funcionarios del Subgrupo A1.

Por otro lado, analiza la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, el es trabajador social graduado y diplomado; y tiene un máster oficial en Intervención Social en las sociedades del conocimiento y máster (título propio) en Consultoría de procesos de desarrollo de las organizaciones.

Es funcionario de carrera de la Administración local (Diputación de Valladolid) como Técnico de Programas de Bienestar Social, dedicado al diseño y seguimiento de diversos programas de servicios sociales; juventud; empleo; prevención de drogodependencias y cooperación internacional para el desarrollo. En 2013 se incorporó a la administración autonómica (Junta de Castilla y León) dentro de la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, para la puesta en marcha del Servicio Integral de Apoyo a Familias en Riesgo de Desahucio.

Como se señala anteriormente, el actual titular es funcionario, lo que pone de manifiesto que es posible encontrar perfiles en el ámbito de la función pública. No procede, por tanto exceptuar este puesto.

e) Instituto de la Juventud (INJUVE)

El Instituto de la Juventud es un organismo público cuya actividad principal se dirige a promover actuaciones en beneficio de los jóvenes. Entre sus funciones está promover la igualdad de oportunidades entre ellos, propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de España, impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás administraciones públicas, cuyas actividades inciden sobre este sector de la población.

El Real Decreto 139/2020 señala que para este puesto se precisa " *un perfil con características no ajustadas a las cualificaciones exigidas a los funcionarios, por lo que puede ser necesario incorporar como titular a quién, reuniendo las específicas cualidades que se precisan, no reúna en cambio la condición de funcionario*". Sin embargo, indica la demanda, no establece cuáles son esas cualificaciones específicas y por otro lado establece la hipótesis de que "puede ser necesario" lo que da a entender que no lo es y que, por lo tanto, no cumple con los requisitos de excepcionalidad recogidos en la LRJSP.

Al igual que ocurre con los organismos anteriores, nos encontramos con entidades cuya actividad principal es administrativa, ya que las directrices políticas y las líneas generales suelen definirse en el ámbito del ministerio



al que están adscritas. Por ello generalmente se encargan de la gestión de subvenciones y de la concesión de prestaciones a los ciudadanos, de modo que lo que hace falta para estar a su frente es una adecuada experiencia en la gestión de recursos económico-financieros y personales de la Administración.

Esto es, sin duda, dice la demanda, el trabajo al que están habituados la mayor parte de los funcionarios del Subgrupo A1 que han desempeñado sus funciones en puestos "en línea" según la teoría de la organización. Todos los cuerpos generales de funcionarios y muchos de los especiales desarrollan sus funciones en este tipo de puestos.

Por otro lado, analiza la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, la directora general es graduada en Periodismo. Tiene un máster propio en Política Mediática, especialidad en 'Mapas y herramientas para una nueva cultura de ciudadanía' y otro máster propio en Reporteros de Televisión. Además, cuenta con certificación de Técnico en Comunicación de crisis. Ninguno de ellos, dice la recurrente, tiene relación alguna con el ámbito de actuación del Instituto.

En el ámbito público ha sido diputada y asesora en el Equipo de Análisis Político, Estrategias y Marcos de la Secretaría General de Podemos. Como periodista, ha sido redactora en el departamento EFE TV de la Agencia EFE y en la sección de Desayunos Informativos de la Agencia Europa Press. Además, trabajó como organizadora de eventos deportivos, culturales y de ocio. No se aprecia experiencia alguna ni en gestión pública ni en el ámbito sectorial de la juventud, no "reuniendo las específicas cualidades que se precisan".

Concluye que un nuevo ejemplo de que no hay necesidad de exceptuar la Dirección General.

f) Instituto para la Transición Justa

El Instituto para la Transición Justa tiene por objeto promover el desarrollo económico alternativo de los territorios afectados por la transición hacia una economía más ecológica y baja en carbono y la identificación y adopción de medidas que garanticen a trabajadores y territorios un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo y la despoblación de estos territorios.

Establece el Real Decreto 500/2020 que " *el Instituto para la Transición Justa tiene por objeto la identificación y adopción de medidas que garanticen a trabajadores y territorios afectados por la transición justa hacia una economía baja en carbono, un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo y la población de estos territorios. El cumplimiento de este mandato requiere la articulación de medidas basadas en la participación social y la promoción de espacios de diálogo, en coordinación con organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y demás agentes sociales. El ejercicio de estas funciones por la persona titular de la Dirección del Instituto requiere de una cualificación profesional y de unos conocimientos específicos que no se exigen de forma expresa en ninguno de los cuerpos de funcionarios de carrera [...] pertenecientes al Subgrupo*".

Al respecto, la demanda señala dos cuestiones. La primera es que este Instituto es la conversión de uno anterior, el Instituto para la Reconversión de la Minería del Carbón, de la Dirección General de Política Energética y Minas, desempeñada, como ya se comentó anteriormente, por funcionarios del Subgrupo A1, salvo en una ocasión.

Por otra parte, " *la articulación de medidas basadas en la participación social y la promoción de espacios de diálogo, en coordinación con organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y demás agentes sociales*" es algo que habitualmente realizan los funcionarios públicos responsables de la elaboración de las políticas públicas. En este caso, lo más característico, continúa la demanda, puede ser que nos encontramos ante una materia nueva, pero relacionada con otras como es el desarrollo económico de las zonas afectadas. Por lo tanto, dice la actora, las funciones podrían ser desempeñadas perfectamente por alguno de los cuerpos de funcionarios, ya sean generales o algunos de los especiales; o bien por docentes expertos en la materia que puedan aportar su experiencia en este conocimiento.

Por otro lado, analiza la idoneidad del titular de la Dirección General de acuerdo con lo recogido en la Ley 3/2015. Según el Portal de Transparencia, la directora general es licenciada en Sociología.

Ha sido Asesora en el Gabinete de la Ministra para la Transición Ecológica en asuntos relacionados con la transición justa. Previamente fue consultora en la elaboración de la Estrategia de Prevención y Gestión de Residuos y organización del proceso de participación pública para el Ayuntamiento de Madrid. También ha sido directora de la Fundación Renovables y de Sustainlabour. Finalmente ha sido representante en numerosos procesos de Naciones Unidas (CMNUCC, PNUMA, ODS, CDS, SAICM) y coordinó en la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre desarrollo sostenible y



empleos verdes en 2013 el primer acuerdo internacional entre gobiernos, empleadores y organizaciones de trabajadores en la materia de Transición Justa.

En este caso, apunta la demanda, efectivamente su experiencia en el ámbito sectorial se adecúa a las funciones del nuevo organismo. Sin embargo, lo que se cuestiona aquí no es la valía de esta persona sino la inexistencia de un funcionario del Subgrupo A1 que no sea capaz de desempeñar estas funciones.

De nuevo, entiende que no procede exceptuar esta Dirección General.

VII.- La recurrente impugna también los nombramientos efectuados para la Secretaría de Estado de Comunicación, en concreto los siguientes:

- Director del Departamento de Información Nacional de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 235/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

- Directora del Departamento de Información Internacional de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 236/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

- Director del Departamento de Información Autonómica de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 237/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

- Director del Departamento de Información Económica de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 238/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

- Directora del Departamento Digital de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 374/2020, de 18 de febrero (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2020).

Durante los últimos años, dice la demanda, estamos asistiendo a una multiplicación de los directores generales en esta Secretaría de Estado. En esta ocasión, se trata a los directores generales como si fueran asesores del Gabinete de la Presidencia, para así sortear la necesidad de tener que exceptuarlos. En otras palabras, se enmascara bajo la denominación de Departamentos lo que en realidad son Direcciones Generales, incurriendo en un fraude de ley (artículo 6.4 de L.E.C.) que ha de entrañar la nulidad de los nombramientos (artículo 47.2 de la LPACAP), cuando no la desviación de poder a que se refieren el artículo 48 de la tan citada Ley 39/2015 y el artículo 70 de la Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, según el cual es desviación de poder " *el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico*".

La Secretaría de Estado de Comunicación (S.E.C.) -explica la demanda- es un órgano superior de la Administración, y por lo tanto todas las unidades bajo ella dependientes, salvo su Gabinete, son órganos directivos que deben ajustarse a lo establecido en la Ley 40/2015, con independencia de las denominaciones que tomen (en otros Ministerios se habla, por ejemplo, de Delegación de Gobierno, y en este caso se habla de Departamentos).

Si se analizan las funciones que tiene atribuidas la Secretaría de Estado de Comunicación, así como los órganos directivos que dependen de ella, se puede apreciar que no son tareas simples de asesoramiento de gabinetes, sino que son tareas propias de órganos administrativos. La Unidad de Logística Informativa gestiona recursos y lleva a cabo contratación, lo mismo que las Consejerías de Información; por ello, dice la recurrente, no pueden depender de un eventual. El personal eventual no puede tomar determinadas decisiones que sí son adoptadas por los directores de Departamento de la S.E.C. Además, bajo cada una de ellas hay una estructura administrativa y si fuera personal eventual (cualquiera que fuera el rango) no podría tener personal bajo su dependencia.

Resulta curioso, además, prosigue la demanda, que haya tres unidades con rango de S.G. que se denominan como tales (S.G. de Información Internacional, S.G. de Información Autonómica y S.G. de Análisis y Documentación), lo que refuerza su tesis anterior.

Todo lo anterior afirma que sería aplicable a los directores de las oficinas de Altos Comisionados del Gobierno que están en Presidencia:

- Director de la Oficina del Alto Comisionado para España Nación Emprendedora. Real Decreto 239/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).

- Directora de la Oficina del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil I. Real Decreto 411/2020, de 25 de febrero (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2020).

Por último, la demanda se refiere a las Direcciones Generales del INAEM e ICAA, ambos organismos autónomos dependientes del Ministerio de Cultura y Deporte. Ninguna de las dos direcciones generales están exceptuadas en el Real Decreto 139/2020. Pero tampoco lo estaban en el Real Decreto 505/2018 (derogado por el 139/2020) y del que se derivan los nombramientos originales:



- Real Decreto 856/2018, de 6 de julio, por el que se nombra Directora General del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música a Doña Valle (núm. 164, de 7 de julio de 2018).

- Real Decreto 891/2018, de 13 de julio, por el que se nombra Directora General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales a doña Virginia (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2018).

En ambos casos, por tanto, afirma la recurrente, ni siquiera se acude a la figura de la exceptuación recogida en la Ley 40/2015 de modo que, en aplicación del artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, estos nombramientos son nulos de pleno Derecho, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

VIII.- De acuerdo con todo lo anterior, la demanda defiende que queda demostrado:

- Que no se han justificado adecuadamente los motivos por los que el Real Decreto 139/2020 y sus modificaciones aplican la excepción.

- Que no concurre el requisito de excepcionalidad a la hora de exceptuar el nombramiento para una Dirección General de una persona que no sea funcionario del Subgrupo A1, ya que se han exceptuado en 26,3% de las direcciones generales y se ha superado la barrera del 30% en numerosos departamentos ministeriales

- Que existen funcionarios del Subgrupo A1 idóneos para ocupar dichos puestos.

- Que al contrastar los perfiles profesionales previstos en las disposiciones referidas con los de las personas nombradas para dichas direcciones generales, se comprueba que no cumplen ni con los requisitos que justifican la excepción, ni su perfil profesional se ajusta a las funciones que deben desempeñar.

- Que en el caso tanto de las direcciones generales de la Secretaría de Estado de Comunicación, como del INAEM y el ICAA, los nombramientos son nulos de pleno Derecho, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, o en su caso constituyen desviación de poder.

La aplicación de los artículos 9 y 103 de la CE que consagran los principios de legalidad, objetividad y jerarquía, debe proteger al conjunto de la sociedad frente a los excesos del Poder Ejecutivo cuando utiliza de forma generalizada excepciones que alteran esos valores constitucionales. Los ciudadanos no eligen a los responsables de las Direcciones Generales como normales ejecutores de la política de un Gobierno. Su protección es que quienes están en la función pública han accedido por un sistema selectivo competitivo articulado en torno a los parámetros de igualdad, mérito y capacidad. Eso objetiva su nombramiento, y esa es la razón de que sobre ellos descansen, para la consecución del interés general, la presunción de legalidad, la autotutela, los privilegios procesales... el conjunto de potestades que don Jose Ángel describía como "exorbitantes".

Ya en conclusiones, rechaza las causas de inadmisibilidad opuestas por el Abogado del Estado.

1. En primer lugar, refuta la insuficiencia del acuerdo corporativo que acompaña al escrito de interposición de la demanda para acreditar la voluntad de Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado en el recurso, solicitando la aplicación del artículo 69 b) de la LJCA.

El citado precepto establece como una de las causas de inadmisibilidad que el recurso *se hubiera interpuesto por persona incapaz, no debidamente representada o no legitimada*. Pero este no es el caso. La Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado ha cumplido diligentemente con los requisitos legales exigidos a la hora de entablar un recurso contencioso-administrativo (artículo 45 de la LJCA), como bien demuestra la admisión a trámite del mismo. En cualquier caso, se trataría de un defecto subsanable, toda vez que la falta de representación alegada de contrario sería en realidad una falta de acreditación documental. Aun dando por cierta esa afirmación, el certificado presentado sería válido: conforme al artículo 29.2 letra c de los Estatutos de la Federación -los cuales se encuentran publicados en su página web para garantizar la transparencia de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado-, compete a la Junta de Gobierno acordar la interposición de recursos administrativos y el ejercicio de acciones judiciales.

Tras la convocatoria de la Junta, el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, ha sido objeto de modificación en dos ocasiones más. Asimismo, la Junta pudo comprobar como en el mes de febrero se habían dictado disposiciones para efectuar nombramientos de cargos no excepcionados en dicho real decreto ni en ninguna de sus modificaciones posteriores, por lo que fueron conscientes de que no les sería posible tratar de anticiparse a ese tipo de eventualidades. Sin embargo, las disposiciones impugnadas sí están debidamente identificadas en el anuncio de interposición, de ahí que deba decaer este supuesto motivo de inadmisibilidad.

2. Igual suerte debe correr, según la recurrente, la pretendida desviación procesal que se imputa.



A través del empleo de una fórmula abierta como es la locución "*los Reales Decretos que traen causa de aquella* [de la disposición adicional 7ª del Real Decreto 139/2020] " el letrado que suscribe trató de evitar que aquellos nombramientos para los cuales se había contemplado la excepción a la reserva funcional que se pudieran realizar con posterioridad a la interposición del recurso quedasen en un limbo procesal cuando entre los mismos existe una innegable conexión directa. Las disposiciones objeto de impugnación quedaron -diciendo delimitadas en el escrito inicial, de forma que el objeto del recurso no ha quedado alterado en el escrito de demanda. No se trata de actos distintos de los inicialmente delimitados, sino que, al no haberse producido todavía los nombramientos, resultaba inviable su concreción. La doctrina sobre la desviación procesal no es extensible al caso de autos, dado que entre los escritos de interposición del recurso contencioso administrativo y demanda no ha existido un cambio sustancial en el objeto de la impugnación.

3. Sobre la extemporaneidad de la impugnación de siete reales decretos.

Es por todos sabido, dice la recurrente, que los actos nulos de pleno Derecho no se convalidan por el paso del tiempo.

Así, el artículo 106 de la Ley 39/2015, consagra expresamente el carácter imprescriptible de la acción (en los mismos términos que ya contemplaba el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

La Sala Tercera, alega, ha manifestado que el principio de legalidad exige que los actos administrativos se ajusten al ordenamiento jurídico, permitiendo que la Administración revise los actos ilegales.

4. En relación con la falta de legitimación activa de Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado, la pretensión relativa a la validez de los nombramientos constituye, dice la actora, es una cuestión vinculada al examen del fondo del proceso -la impugnación de los reales decretos de estructura orgánica de los departamentos ministeriales-, que obliga a apreciar la legitimación *ad causam*.

Entre los fines primordiales de la Federación figuran la representación y defensa de los legítimos intereses de las Asociaciones, Sindicatos u Organizaciones que la integran, y de sus miembros en relación con sus actividades, derechos y obligaciones profesionales, laborales y sindicales (artículo 5, letra *b*, de su Estatuto), así como la promoción profesional, laboral y sindical de sus asociados o afiliados (artículo 5 *c*). Reputa un hecho incontrovertido que las excepciones funcionariales previstas en las disposiciones impugnadas afectan de manera directa y negativa a los derechos e intereses legítimos de los miembros que conforman la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado.

En lo que a los nombramientos se refiere, debe reseñarse que de la nulidad de los reales decretos de estructura deviene la de aquellos. Y, aun en el hipotético caso de que la Sala no apreciara la falta de motivación como causa de nulidad, el artículo 66.2 *in fine* de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, exige que los titulares de estos órganos directivos reúnan los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, es por ello que el análisis de la formación y experiencia laboral de los nombrados sea crucial a la hora de poder tener por acreditados los requisitos de la Ley.

Sobre este particular recuerda que tanto la jurisprudencia como la doctrina constitucional han tenido ocasión de precisar que el "título legitimador" no proviene ya de un "interés directo" sino de un "interés legítimo". En este sentido, cita la sentencia de 9 de junio de 2000.

Añade que la Abogacía del Estado pretenda negar legitimación procesal a una entidad asociativa con la que ha concurrido en otros litigios en el mismo orden jurisdiccional y ejercitando idéntica acción, sin que en ninguno de esos procedimientos se resolviera semejante exclusión en sentencia, se califica por sí mismo.

Añade que de la prueba documental consistente en el expediente administrativo se deduce claramente que ni en el real decreto de estructura ni en sus posteriores modificaciones se ha dado una justificación razonable de los motivos que permitirían hacer uso de la excepción prevista en el artículo 66.2 de la LRJSP, como sintetiza a continuación:

- a) Absoluta indiferencia ante la excepcionalidad de este tipo de nombramientos.
- b) La justificación contenida en los reales decretos de estructura es más aparente que real.
- c) Los reales decretos de nombramiento no cumplen los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Todas estas "anomalías", que ya destacó en el escrito de demanda, no han sido rebatidas por el Sr. Abogado del Estado, quien se ha limitado -dice- a transcribir los datos que constan en el Portal de Transparencia, llegando en algunos casos a emitir juicios de valor sin aportar ningún dato objetivo que los sustente.



En lo referente a la impugnación de aquellos nombramientos que han recaído sobre funcionarios a pesar de la excepción (v. gr. Dirección General de Infraestructura, Dirección General de Tráfico, Dirección General de Política Energética, y Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)), destaca que lo que dispone el artículo 66.2 de la LRJSP es que los nombramientos habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera que pertenezcan al Subgrupo A1.

En el caso, tanto de las Direcciones Generales de la Secretaría de Estado de Comunicación, como del INAEM y el ICAA, los nombramientos son nulos de pleno Derecho, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 47.1 de la LPAC), o en su caso constituyen desviación de poder. A pesar de que, tal y como resalta la Abogacía del Estado, el artículo 6.1 tanto del Real Decreto 2491/1996, de 5 de diciembre, como del Real Decreto 7/1997, de 10 de enero, contemplan la posibilidad de que el nombramiento para dichas Direcciones Generales recaiga sobre personas que no reúnan la condición de funcionario, no es menos cierto que dichos reales decretos de estructura se dictaron con anterioridad a la entrada en vigor de la LOFAGE y sufrieron una posterior modificación para adaptarse a esa nueva normativa (cfr. Real Decreto 1292/1999, de 23 de julio, y Real Decreto 1322/2004, de 28 de mayo); pero la actual LRJSP ha tratado de blindar aún más estas dispensas precisando la necesidad de motivarla mediante memoria razonada (artículo 100.1 en relación con el artículo 66.2 de la LRJSP).

Pues bien, si se observa la disposición adicional 7ª del Real Decreto 139/2020, ninguna de las dos Direcciones Generales de estos organismos autónomos está exceptuada. Pero tampoco lo estaban en el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio (derogado por el Real Decreto 139/2020) y del que se derivan los nombramientos originales, que aquí se impugnan. Los nombramientos deben reputarse nulos de pleno Derecho y la alegación sobre la extemporaneidad alegada de contrario no puede prosperar, con base en lo dispuesto en la conclusión segunda punto 3º del presente escrito.

En lo referente a los nombramientos con rango de Director General efectuados en la Presidencia del Gobierno, la defensa del Estado mantiene que no se trata de un Ministerio y que la disposición que les otorga dicho rango es el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, el cual no ha sido impugnado.

En efecto, el citado Real Decreto 136/2020, establece en su disposición adicional 3ª la supresión de una serie de órganos, entre ellos la Dirección General de Comunicación (letra m). Pero si observamos las funciones que corresponden a la Secretaría de Estado de Comunicación a tenor de lo dispuesto en el artículo 10.1 del Real Decreto 136/2020, son idénticas a las que ya se preveían en el artículo 4.1 del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero.

Prueba de todo ello es la sentencia de 19 de febrero de 2015, traída a colación por el Abogado del Estado, en la que se avalaba la excepción recogida en la disposición adicional 4ª del Real Decreto 1887/2011, de 30 de septiembre, relativa a la entonces Dirección General de Comunicación del Ministerio de la Presidencia. Ergo, si en dicho real decreto se contempló la excepción a la reserva funcional es porque, como ya se expuso en el escrito de demanda, la Secretaría de Estado de Comunicación (S.E.C.) es un órgano superior de la Administración, y por lo tanto todas las unidades bajo ella dependientes, son órganos directivos que deben ajustarse a lo establecido en la Ley 40/2015, con independencia de las denominaciones que tomen (en otros Ministerios se habla, v. gr., de Delegación de Gobierno, y en este caso se habla de Departamentos).

Si se analizan las funciones que tiene atribuidas la Secretaría de Estado de Comunicación, así como los órganos directivos que dependen de ella, se puede apreciar que no son tareas simples de asesoramiento de gabinetes, sino que son tareas propias de órganos administrativos las que desempeñaron; por ello, no pueden depender de un eventual.

Todo lo anterior, termina la recurrente, sería aplicable a los Altos Comisionados que están en Presidencia Gobierno (Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil y Alto Comisionado para España Nación Emprendedora), cuyo nombramiento también es objeto de la presente impugnación.

TERCERO.- *La oposición del Abogado del Estado: causas de inadmisibilidad del recurso.*

Opone el Abogado del Estado una amplia panoplia de causas de inadmisibilidad que convendrá despejar lo primero, lo cual haremos en el fundamento siguiente.

1. Acuerdo corporativo insuficiente.

Aduce que con el escrito de interposición se ha aportado un certificado de fecha 20 de abril de 2020, expedido por el Sr. Secretario de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado que literalmente dice lo que sigue:



"Que con fecha 20 de abril de 2020, debidamente convocada y constituida al efecto, la Junta de Gobierno de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado adoptó, entre otras, la siguiente DECISIÓN:

"Se acuerda interponer recurso contencioso administrativo a través de sus legítimos representantes contra la D.A. 7º del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales (BOE núm. 25, de 29/01/2020), la D.F. 1º del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se modifica el RD 139/2020 (BOE núm. 63, de 12/03/2020), y los Reales Decretos que traen causa de aquella".

Y, para que así conste y dar debido cumplimiento a la letra d del número 2 del artículo 45 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA), expido el presente documento, con el Vº Bº del Presidente".

Defiende que se trata de un certificado incompleto no solo con carácter general, sino que ni siquiera autoriza la impugnación de todas las disposiciones que han sido recurridas por la parte demandante.

Sostiene -y reitera en conclusiones- que la locución "los Reales Decretos que traen causa de aquella (de la DA 7ª del Real Decreto 139/2020)" con la que intenta salvarse esa incompleta enumeración es una frase genérica incompatible con la precisión que exige el recurso contencioso-administrativo en el cual hay que identificar concretamente la disposición o acto que se impugna (artículo 45 LJCA), precisión que ha de emplearse igualmente por la persona jurídica a la hora de dictar el acuerdo que autoriza a litigar en su nombre.

En consecuencia, entiende que el mencionado certificado resulta insuficiente para acreditar la voluntad de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado en el presente recurso por lo que procede declararlo inadmisibile al amparo del artículo 69 b) de la LJCA.

Por otra parte, afirma que no consta que se hayan aportado a este proceso los estatutos de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado.

2.Desviación procesal entre el escrito de interposición y la demanda.

Alega que en el escrito de interposición se impugnaron un total de 33 reales decretos mientras la demanda amplió la impugnación a 40 reales decretos, es decir, 7 más que el escrito de interposición.

En concreto, los 7 reales decretos impugnados en la demanda y no recogidos en el escrito de interposición son los siguientes (s.e.u.o.):

- Real Decreto 856/2018, de 6 de julio, (BOE núm. 164 de 7 de julio de 2018);
- Real Decreto 891/2018, de 13 de julio (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2018);
- Real Decreto 554/2020, de 2 de junio, (BOE núm. 156, de 3 de junio de 2020);
- Real Decreto 513/2020, de 5 de mayo, (BOE núm. 126, de 6 de mayo de 2020);
- Real Decreto 675/2020, de 14 de julio, (BOE núm. 193, de 15 de julio de 2020);
- Real Decreto 519/2020, de 12 de mayo, (BOE núm. 134, 13 de mayo de 2020).
- Y Real Decreto 560/2020, de 9 de junio, después sustituido por Real Decreto 561/2020, de 9 de junio (BOE núm. 163 de 10 de junio de 2020).

Considera -y reitera en conclusiones- que la fórmula abierta que emplea el escrito de interposición: "cualquier otro real decreto que haya sido dictado con base en lo dispuesto en la citada disposición adicional 7ª del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero" resulta -al igual que la fórmula empleada en el acuerdo corporativo antes examinado- incompatible con el proceso contencioso-administrativo que exige la determinación precisa de la disposición o acto impugnados acompañando la copia o traslado de los mismos (artículo 45 LJCA).

Por ello entiende que la pretensión formulada en la demanda de que se consideren nulos esos 7 reales decretos no impugnados en el escrito de interposición es inadmisibile por desviación procesal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69.c) de la LJCA y en la doctrina jurisprudencial esgrimida (STS de 18 de julio de 2018 recurso 151/2017).

3.- Extemporaneidad.

Reputa manifiestamente extemporánea la impugnación de los 7 siguientes reales decretos:

- Real Decreto 856/2018, de 6 de julio (BOE núm. 164 de 7 de julio de 2018);
- Real Decreto 891/2018, de 13 de julio (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2018);



- Real Decreto 838/2018, de 6 de julio, (BOE núm. 164, de 7 de julio de 2018);
- Real Decreto 666/2018, de 22 de junio, (BOE núm. 152, de 23 de junio de 2018);
- Real Decreto 668/2018, de 22 de junio, (BOE núm. 152, de 23 de junio de 2018);
- Real Decreto 409/2018, de 8 de junio, (BOE núm. 140, de 9 de junio de 2018);
- Real Decreto 771/2018, de 29 de junio, (BOE núm. 158, de 30 de junio de 2018).

Reitera en conclusiones que esos 7 reales decretos han sido publicados en el BOE casi dos años antes de que haya sido presentado el escrito de interposición de este proceso por lo que resulta manifiesta su extemporaneidad y procede declarar inadmisibile su impugnación (artículo 69 e) LJCA).

4.- Falta de legitimación activa.

Subraya que el escrito de interposición nada dice sobre la legitimación activa y la demanda se limita a afirmar que:

"Esta parte tiene capacidad y está legitimada para ser parte en el presente recurso al haberse visto afectados los derechos e intereses de los miembros de la Federación por los actos administrativos que se recurren (arts. 18 y 19.1 letras a y b de la LRJCA".

Reitera en conclusiones que en la demanda hay que distinguir dos tipos de pretensiones, de una parte, se impugnan los reales decretos de estructura orgánica de los Departamentos Ministeriales y los correlativos nombramientos en cuanto exceptúan a los titulares de esas direcciones generales del requisito de ser funcionarios públicos del Subgrupo A1 pero, de otra parte, también se impugnan los propios reales decretos de nombramientos por la falta de idoneidad de los nombrados de conformidad con lo establecido en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

Nada objeta a que una Federación de Asociaciones de los Cuerpos de funcionarios públicos del Subgrupo A1 impugne aquellas normas que privan a esos funcionarios públicos del Subgrupo A1 del acceso a la titularidad de determinadas direcciones generales.

La legitimación de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado lo es, exclusivamente, para cuestionar que una o varias direcciones generales queden excluidas de la reserva a funcionarios públicos del Subgrupo A1 pero entiende que carece de legitimación para cuestionar la idoneidad de las personas nombradas por causas distintas a esa ya que es una cuestión ajena a los afiliados a la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado.

Ya en conclusiones objeta que la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado señala que ninguna objeción se ha puesto al análisis de la idoneidad de los nombrados en las anteriores sentencias de la Sala dictadas sobre este tema. Sin embargo, con ocasión de la redacción de la contestación de la demanda, analiza todas esas sentencias y no observa que en ninguno de esos recursos ni en las sentencias que los resolvieron -anteriores a 2015- se hubiese cuestionado la idoneidad de los nombrados. Por tanto, dice, esta es una cuestión nueva que se plantea por vez primera en este recurso y para suscitarla la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado carece de legitimación activa.

CUARTO.- Examen de las causas de inadmisibilidad.

Como anticipamos, procede lo primero despejar las causas de inadmisibilidad opuestas por el Abogado del Estado.

1. La suficiencia del Acuerdo corporativo.

Tiene razón el sindicato recurrente cuando manifiesta la suficiencia del Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado para recurrir, por lo que no se está en el supuesto del artículo 69 b) LJCA.

No hay insuficiencia del poder otorgado por el Presidente de la Asociación de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado, es decir, no se da la falta de representación debida, para iniciar acciones judiciales adoptadas por un órgano colectivo.

Y tiene razón la recurrente cuando opone, en conclusiones, que en la página web de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado figuran sus estatutos bajo el apartado presentación respecto a las competencias de la Junta de Gobierno de la Federación de Asociaciones de Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado. Y su artículo 29 a c) atribuye a la Junta de Gobierno



la función de acordar el ejercicio de acciones judiciales por lo que se reputa suficiente el Acuerdo corporativo aportado.

2. La existencia de desviación procesal.

En el Acuerdo corporativo de 20 de abril de 2020, se identifican los reales decretos que se quieren impugnar, esto es la DA 7º del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, la disposición final primera del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo por el que se modifica el Real Decreto 139/2020 y los reales decretos que traen causa de aquella.

Ya hemos dejado consignados en el fundamento anterior los reales decretos impugnados en el escrito de interposición del recurso que se extiende a otros muchos. Ciertamente la consulta del Boletín Oficial del Estado, muestra quince actualizaciones a 6 de octubre de 2021, mas ello no comporta que esta Sala pueda entrar en el presente recurso en el examen de los citados reales decretos de modificación del texto inicial.

No estamos frente a la solicitud de nulidad de un acto administrativo respecto del cual puede interesarse la nulidad de los actos ulteriores que traigan causan de aquel y que, en ocasiones, no son fácilmente identificables.

Lo impugnado aquí es la actividad derivada de la potestad reglamentaria del Gobierno para reestructurar departamentos ministeriales y excepcionar la reserva funcionarial de conformidad con el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, lo que exige identificar la disposición objeto de impugnación, conforme al artículo 45 LJCA.

El principio de seguridad jurídica no permite la indeterminación de la impugnación de disposiciones generales sin identificarlas expresamente, ni tampoco nuestro ordenamiento permite la acumulación preventiva cuando tiene una regulación específica para acumular pretensiones en los artículos 34 y 35 de la LJCA. Actividad que ha sido aquí ejercitada mediante la impugnación de más de una disposición previamente identificada.

Tiene razón el Abogado del Estado al recordar la jurisprudencia de esta Sala sobre desviación procesal. Así cita la sentencia de 18 de julio de 2018, recurso 151/2017, que, a su vez reproduce lo dicho en sentencia de 27 de junio de 2017, dictada en el recurso de casación 145/2016. Esto es que: "según la jurisprudencia de esta Sala existe desviación procesal, determinante de la inadmisibilidad del recurso, cuando entre el escrito de interposición y el suplico de la demanda existe una divergencia sustancial al incluirse en este último actos o disposiciones a las que no se ha referido la impugnación en aquél...".

En consecuencia, dado el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado esta Sala solo va a entrar en el examen de:

i) Real Decreto 139/2020, de 28 de enero. Disposición adicional séptima . Excepción en los nombramientos de Directores Generales.

"1. De conformidad con lo previsto en el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no será preciso que los titulares de las Direcciones Generales que se relacionan a continuación, ostenten la condición de funcionario, en atención a las características específicas de las Direcciones Generales:

- a) La Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes.
- b) La Dirección General de Infraestructura.
- c) La Dirección General de Tráfico.
- d) La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura.
- e) La Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.
- f) La Dirección General de Política Energética y Minas.
- g) La Oficina Española de Cambio Climático.
- h) La Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura.
- i) La Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación.
- j) La Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia.
- k) La Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia.
- l) La Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.
- m) La Dirección General de Derechos de los Animales.



- n) La Dirección General de Migraciones.
- ñ) La Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria.
- o) La Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial.
- p) La Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI.
- q) La Dirección General de Consumo.

2. De conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 100.1 en relación con el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no será preciso que las personas titulares de los máximos órganos de dirección de los organismos autónomos y entidad gestora de la Seguridad Social que se relacionan a continuación, ostenten la condición de funcionario, en atención a sus características específicas:

- a) Dirección General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) (O.A.).
- b) Dirección General del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.
- c) Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas.
- d) Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- e) Dirección General del Instituto de la Juventud."

ii) Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, Disposición final primera. Modificación del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

"Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales al que se le añade un nuevo párrafo r), con la siguiente redacción:

"r) La Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales.""

Todas las impugnaciones de disposiciones posteriores al Acuerdo de 20 de abril de 2020, no serán objeto de examen aunque el Abogado del Estado hubiere argumentado.

Debemos recordar que la apreciación de desviación procesal no supone una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva que proclama el artículo 24.1 CE. Así lo ha reiterado esta Sala en sus sentencias de 30 de junio de 2011 (recurso de casación nº 1136/2008) y en la de 7 de junio de 2012 (recurso de casación nº 1607/2009), siguiendo lo señalado por el Tribunal Constitucional (ATC 49/2008 de 12 de febrero y STC 73/2006, de 13 de marzo FJ 3). La tutela judicial se satisface con una resolución fundada en Derecho, que puede ser la inadmisión, lo que impide entrar en el fondo de la cuestión planteada, cuando esa decisión se funda en una causa legal que así lo justifica.

3. Extemporaneidad de la impugnación de los reales decretos de 2018.

El tenor literal del artículo 46.1 LJCA es tajante y claro al establecer el plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso-administrativo no solo contra actos que pongan fin a la vía administrativa sino también respecto de las disposiciones de carácter general. En lo que a estas últimas atañe el plazo se computa desde su publicación en el diario oficial correspondiente por lo que en el caso de reales decretos ofrece pocas dudas cuándo se inicia el cómputo pues solo se publican en el Boletín Oficial del Estado.

Por tanto, tiene razón el Abogado del Estado cuando opone la inadmisibilidad del recurso [artículo 69 e)] LJCA, respecto de los reales decretos publicados en Boletines Oficiales de 2018 por transcurso del plazo establecido en el artículo 46.1. LJCA sin que la invocación del artículo 34.2 LJCA sobre acumulación reabra un plazo fenecido.

No puede prosperar el alegato de que los actos nulos son imprescriptibles conforme al artículo 106 de la Ley 39/2015, pues la declaración de nulidad de una disposición no impugnada en tiempo y forma incumbe a la Administración mediante la revisión de oficio. Y ante la jurisdicción contencioso-administrativa puede efectuarse una impugnación indirecta con ocasión de un acto de aplicación (sentencia de 4 de junio de 2008, recurso 26/2006) mas la autorización para la impugnación de esos reales decretos no consta en el Acuerdo corporativo aportado.

4. Falta de legitimación activa de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado respecto de la idoneidad de los nombrados.

Conviene recordar que además de las cualidades necesarias para comparecer ante los tribunales (*legitimatio ad processum* o legitimación para el proceso) la ley exige, para que la pretensión procesal pueda ser examinada



en cuanto al fondo y para que la oposición y las excepciones a la misma puedan hacerse valer, que las partes ostenten legitimación procesal (*legitimatío ad causam* o legitimación para el asunto).

La legitimación para el asunto significa que la parte se encuentra en una determinada relación con el objeto del litigio en virtud de la cual dicha persona (física o jurídica) es llamada a ser parte (activa o pasiva) en el proceso de acuerdo con los criterios para el reconocimiento del derecho a impetrar la tutela judicial establecidos en la ley según los distintos órdenes jurisdiccionales.

No ofrece duda la legitimación de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado para impugnar la estructura orgánica de los ministerios en relación con la excepción funcional contemplada el artículo 66.2 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La amplia invocación de sentencias de este Tribunal tanto por la recurrente como por el Abogado del Estado sobre la cuestión ponen de relieve que esa legitimación le ha venido siendo reconocida.

Cuestión distinta es que ostente legitimación para discutir la idoneidad o no de los nombrados. De estimarse un uso improcedente en la norma reglamentaria de la excepción funcional prevista en la norma legal la consecuencia es que decae el nombramiento de la persona designada. De no aceptarse ese uso improcedente y entender viable la excepción la Federación recurrente carece de legitimación para cuestionar o no esa idoneidad al ser una cuestión ajena a los intereses de sus afiliados plasmados en el artículo 5 de sus Estatutos y no existir en este ámbito la acción pública.

QUINTO.- *La oposición del Abogado del Estado. Argumentos generales sobre el nombramiento de Directores Generales en la Administración General del Estado y personas titulares de los máximos órganos de Dirección de los Organismos Autónomos Estatales y Entidades Gestoras de la Seguridad Social que recae en quienes no ostentan la condición de funcionarios de carrera pertenecientes al Subgrupo A1: Normas reguladoras y Jurisprudencia.*

Arguye que el artículo 18.2 de la Ley 6/1997, estableció que:

"Los nombramientos (de Directores Generales) habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario."

Señala que la LOFAGE fue derogada por la Ley 40/2015, (LRJSP) que, en lo que ahora interesa, estableció en su artículo 66.2 que:

"Los nombramientos (de Directores Generales) habrán de efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, a que se refiere el artículo 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, salvo que el Real Decreto de estructura permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario, debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características que justifiquen esa circunstancia excepcional. En todo caso, habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado".

- En su artículo 100.1 que:

"El nombramiento de los titulares de los órganos de los organismos autónomos se regirá por las normas aplicables a la Administración General del Estado".

-Y en su disposición adicional 13ª.1 que:

"A las Entidades gestoras, servicios comunes y otros organismos o entidades que conforme a la Ley integran la Administración de la Seguridad social, les será de aplicación las previsiones de esta Ley relativas a los organismos autónomos, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente".

Razona que a la vista de la similitud entre los textos de la LOFAGE y la LRJSP hay que acudir a la doctrina de la Sala Tercera elaborada con motivo de la aplicación del artículo 18.2 de la LOFAGE plasmada en las sentencias de 21 de marzo de 2002 (rec. 1060/2000), de 6 de marzo de 2007 (rec. 23/2006), de 4 de junio de 2008 (rec. 26/2006), de 2 de julio de 2008 (rec. 81/2005), de 3 de septiembre de 2010 (rec. 528/2008), de 28 de septiembre de 2010 (rec. 49/2008), de 11 de noviembre de 2010 (rec. 488/2009), de 28 de marzo de 2011



(rec. 3035/2009), de 10 de abril de 2012 (rec. 572/2010) y de 19 de febrero de 2013 (rec. 241/2012), que delimitaron el alcance de aquel precepto, estableciendo una doctrina de la que extrae las siguientes ideas:

I.- El artículo 18.2 de la Ley 6/1997 (ahora artículo 66 de la LRJSP) -al remitir a una norma reglamentaria de naturaleza organizativa -el Real Decreto que apruebe la estructura de cada Departamento- la determinación de los casos en que el titular de la Dirección General puede no tener la condición de funcionario público del Subgrupo A1, contiene una habilitación expresa al Gobierno para que, en ejecución de esta norma básica de la organización y funcionamiento de la Administración Civil del Estado, determine qué direcciones generales de los distintos Ministerios pueden ser desempeñadas por personas que no reúnen la condición de funcionario, en cuyo ejercicio conserva el titular de la potestad reglamentaria un margen de apreciación o poder de disposición, que es coherente con el "principio de autoorganización administrativa", al predeterminarse exclusivamente en la Ley la causa objetiva que legitima excepcionar la previsión general.

II.- Ahora bien, como límites a tal discrecionalidad:

II. 1. La excepción ha de venir contemplada en el real decreto de estructura de los Departamentos y ha de tener como causa las "características específicas" de las funciones atribuidas a la Dirección General (SSTS de 21 de marzo de 2002, 6 de marzo de 2007, y otras).

Respecto de dichas ""características específicas":

a) Deben tener apoyo en las singulares funciones que tenga atribuida la Dirección General (p. ej STS de 11 de noviembre de 2010), de las que resulte la conveniencia de -en aras de un mejor desempeño de la Dirección General- no limitar el ámbito de los posibles titulares solamente a los cuerpos de funcionarios y ampliarlo a personas que, a pesar de no tener la condición funcional, puedan ofrecer una superior idoneidad (STS de 3 de septiembre de 2010); o, como dice la STS de 28 de marzo de 2011, el órgano que excepciona debe fundarse en elementos objetivos vinculados a los cometidos propios de una Dirección General (STS de 28 de marzo de 2011), valorando si sus cometidos se apartan del normal giro o tráfico administrativo o exceden de la mera gestión administrativa de un área de actividad (STS de 10 de abril de 2012).

b) Ni la Ley 6/1997 ni la LRJSP han expresado qué "características específicas" o "especiales características" hacen viable la excepción que se analiza, por lo que pueden serlo no sólo las de confidencialidad e insuficiencia profesional del funcionariado de carrera (como parece deducirse de la demanda), sino también otras de signo diverso.

Recalca que como ha dicho la Sala Tercera, la interpretación más lógica del artículo 18.2 de la LOFAGE -y ahora del artículo 66.2 de la LRJSP- es que la exclusión de la reserva a favor de funcionarios de carrera del Subgrupo A1 venga justificada, normalmente, por el hecho de que las funciones de una determinada Dirección General no se correspondan con las correlativas, en cuanto a preparación, experiencia y cometido, asignadas a aquellos funcionarios, cosa muy distinta es que las razones que justifiquen permitir que el nombramiento recaiga sobre personas que no reúnen la condición de funcionario supongan, en todo caso, la falta de aptitud de los funcionarios (como señala expresamente la STS de 10-4-12 en su fundamento segundo: recordemos que la aplicación del artículo 18.2 supone que se amplía la posibilidad de ocupar la titularidad de la Dirección General a personas no funcionarios pero no que se excluye a éstos). Así, por ejemplo, en diversas sentencias el TS ha valorado, no sólo la existencia o no de cuerpos funcionariales con aptitudes ajustadas a las características del puesto de trabajo, sino la existencia de funciones en el puesto de marcado carácter político, que justificaban la excepción (STS de 6 de marzo de 2007, o la de 2 de julio de 2008) u otras condiciones muy diversas, como es "la experiencia en la labor parlamentaria y relaciones con los grupos con representación en las Cortes Generales", "una amplia experiencia en este sector económico, que se revela un elemento clave en la modernización de las infraestructuras", etc.

c) En los casos en que se evidencie que las funciones de una determinada Dirección General no se corresponden con las correlativas, en cuanto a preparación, experiencia y cometido, asignadas a los funcionarios (y se funde por tanto así la excepción del artículo 18.2 LOFAGE) , ello no obliga al Consejo de Ministros a acreditar que no hay funcionarios que a título individual puedan ocupar tales puestos, como parece pretender la demanda: La falta de correspondencia será entre las funciones de una determinada Dirección General y las correlativas (en cuanto a preparación, experiencia y cometido) de los cuerpos funcionariales, que tiene un marcado carácter objetivo; no se trata de la correspondencia con la capacitación profesional de uno o varios concretos funcionarios. Por decirlo de otro modo, resulta obvio que pueden existir funcionarios cuya capacitación exceda de la que resulte propia de su carácter funcional (tanto por tener conocimientos adicionales a los exigidos para el ingreso en la función pública como por experiencia adquirida al margen del ejercicio de dicha función), pero ello no obliga al Consejo de Ministros a restringir su elección a tan reducido subconjunto (funcionarios que además de serlo tengan tales aptitudes, no propias de los conocimientos exigidos para el acceso a la función pública ni fruto de la experiencia habitual en la misma). La opción legítima



y legal es que no se limite el nombramiento a funcionarios públicos, según la facultad que le atribuía el artículo 18.2 LOFAGE y ahora el artículo 66.2 de la LRJSP.

II.2. En todo caso, debe exteriorizarse una motivación suficiente de su existencia, es decir, objetiva y en términos que permitan comprender las razones por las cuales la decisión es adoptada (SSTS de 6 de marzo de 2007, o de 28 de septiembre de 2010); "debiendo motivarse mediante memoria razonada la concurrencia de las especiales características" dice ahora el artículo 66.2 de la LRJSP.

III.- La jurisprudencia (p.ej, la STS de 21 de marzo de 2002, Fundamento de Derecho Séptimo in fine, o la de 4 de junio de 2008, F. Séptimo) acepta como premisa que el Consejo de Ministros puede, en esta materia, reconsiderar sus decisiones y modificarlas, de modo que, aunque no se hubiera previsto la exceptuación del 18.2 LOFAGE -ahora, del artículo 66.2 de la LRJSP- en el inicial real decreto de estructura, pueda introducirse con posterioridad.

SEXTO.- *La oposición del Abogado del Estado a cada una de las Direcciones Generales de los Ministerios cuyos titulares se encuentra exceptuados de tener la condición de funcionarios públicos del Subgrupo A1.*

1.- La Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

La Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales según establece el artículo 66.2 de la LRJSP inserta en la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 139/2020, señala que, en el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, se considera conveniente excepcionar de la reserva funcional el nombramiento del titular de la Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes. La función primordial y necesaria de la actividad de este órgano directivo obedece a la prioridad de desarrollar una activa acción de comunicación de la política exterior que permita al titular del ministerio coadyuvar en el refuerzo del prestigio de la posición exterior de España. Ese esfuerzo necesita de conocimiento profundo y relación con los medios. Asimismo necesita de una coordinación y una utilización más intensiva de todos los instrumentos de diplomacia pública y de su proyección en los medios de comunicación, tanto nacional como internacional. Estas específicas características obligan a que el puesto sea cubierto por un profesional de un perfil con amplios conocimientos, experiencia previa con la Administración Pública y el sector privado y relación profesional con los diversos medios de comunicación, lo que requiere de unas características especiales que hacen aconsejable contemplar la posibilidad de que su titular no tenga necesariamente que detentar la condición de funcionario.

La STS de 19 de febrero de 2013, recurso 241/2012, ya avaló que el titular de esa Dirección General (en su denominación anterior de Dirección General de Medios y Diplomacia Pública del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) pudiese no tener la condición de funcionario público,

Frente a la demanda, que cuestiona la idoneidad de la directora general nombrada, dice que resulta desmentida por los datos que constan en el Portal de Transparencia: licenciada en Periodismo y PDD Executive Education Program por el IESE, directora durante diez años del área de Economía de Antena 3 Noticias y corresponsal de esa cadena en Bruselas.

Por tanto, no cabe duda que la persona nombrada cumple con la idoneidad exigida por el artículo 2º de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, conforme al cual:

"Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar. En la valoración de la formación se tendrán en cuenta los conocimientos académicos adquiridos y en la valoración de la experiencia se prestará especial atención a la naturaleza, complejidad y nivel de responsabilidad de los puestos desempeñados, que guarden relación con el contenido y funciones del puesto para el que se le nombra".

2.- La Dirección General de Infraestructura (Ministerio de Defensa).

La Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales según establece el artículo 66.2 de la LRJSP inserta en la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 139/2020, amplía la justificación del preámbulo del Real Decreto 1239/2020 en lo que a esta Dirección General se refiere, señalando que, en el ámbito del Ministerio de Defensa, como ya se contemplaba en los Reales Decretos 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y 998/2017, de 24 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece



la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, en la Dirección General de Infraestructura concurren características especiales que justifican que su titularidad no se limite a funcionarios.

Se trata de una excepción plenamente justificada ya vigente desde 2012.

Si bien la demanda destaca que el hecho de que se haya nombrado como titular de esta Dirección General a un General de División constituye la prueba de que el puesto podía cubrirse por funcionarios del Subgrupo A1; sin embargo, la jurisprudencia ya ha señalado que la existencia de una excepción al nombramiento de funcionario como titular de una Dirección General de un Ministerio no quiere decir que no se pueda designar a un funcionario sino que, a partir de la premisa de la justificación de la reserva, podrá designarse o bien a un funcionario o bien a persona que no ostente dicho carácter (STS de 19 de febrero de 2013, recurso 241/2012, FD 4º).

En todo caso, lo que sí conlleva esa designación es que carezca de sentido la impugnación que la demanda efectúa del Real Decreto 383/2020, de 18 de febrero, por el que se nombra Director General de Infraestructura al General de División del Cuerpo General del Ejército de Tierra don Darío , puesto que se trata de un nombramiento que debería mantenerse incluso aunque se diese la improbable hipótesis de que la sentencia a dictar en este proceso considerase que no estuviese justificada la excepción de esa Dirección General al régimen de nombramiento en funcionarios de carrera del Subgrupo A1.

3.- La Dirección General de Tráfico (Ministerio del Interior).

Subraya que también la STS de 19 de febrero de 2013 (recurso 241/2012), avaló que el titular de esa Dirección General pudiese no tener la condición de funcionario público, así como que el nombramiento del actual Director General de Tráfico se llevó a cabo por Real Decreto 838/2018 por lo cual su impugnación es extemporánea.

4.- La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 justifica la excepción estimando que en el ámbito del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se considera también conveniente excepcionar de la reserva funcional el nombramiento del titular de la Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura. Ello se debe a la necesidad de orientar el sentido de las políticas urbanas sostenibles con objetivos sociales, ambientales y económicos, de forma que la Agenda Urbana pueda dar lugar a mejoras, al menos, en los ámbitos de: la normativa y la planificación, la financiación, el conocimiento, la gobernanza y la transparencia y la participación, todo ello desde una perspectiva multidisciplinar más allá del ámbito exclusivo de la arquitectura o el urbanismo".

Las funciones que estaban atribuidas a la Secretaría General de Vivienda y a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo en el Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, de forma genérica, engloban las relativas a las materias de vivienda, arquitectura, urbanismo y política de suelo. A estas funciones hay que sumar la de Agenda Urbana, atribuida específicamente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana por el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

Así por citar algunas de las más próximas a dicha necesaria cualificación, cabría mencionar, entre otras, las relativas a: "La asistencia a la Secretaría de Estado en la representación del Ministerio de Fomento en los organismos internacionales y de la Unión Europea relacionados con la implementación de la Agenda 2030 y las Agendas Urbanas internacionales, (...) sin perjuicio de las competencias de otros órganos del Departamento" (artículo 9.1.d); "La difusión, fomento e investigación de la Arquitectura y la colaboración con otros departamentos y órganos de la Administración General del Estado, y con asociaciones profesionales, instituciones, fundaciones y organismos, tanto públicos como privados, nacionales e internacionales en estas materias." (artículo 10.2.a); "La promoción de la innovación y de la calidad en la edificación, mediante el diseño, coordinación y gestión de programas, actuaciones de investigación y desarrollo que impulsen el avance hacia una edificación sostenible." (artículo 10.2.i); "El ejercicio de las competencias de la Secretaría General de Vivienda en relación con las políticas de desarrollo urbano sostenible que implementen la Agenda 2030 y las Agendas Urbanas internacionales." [artículo 10.3.f); o "El apoyo técnico y la participación en los foros y organismos internacionales relacionados con las políticas urbanas, especialmente en el caso de actuaciones urbanas financiadas con fondos de la Unión Europea y en las redes nacionales e internacionales de información y conocimiento sobre políticas urbanas." (artículo 10.3.p).

Estas, entre otras, fueron las razones que llevaron a que el Real Decreto 362/2017, de 8 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, previera en su disposición adicional octava que el titular de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y



Suelo estaba excluido de la regla general de que los titulares de las direcciones generales ostenten la condición de funcionario.

Por lo demás, también aquí la STS de 19 de febrero de 2013 (recurso núm. 241/2012), avaló que las funciones de la entonces Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento justificaban su no cobertura por funcionarios de carrera de titulación superior, señalando en su FD 10º.

La demanda cuestiona, asimismo, la idoneidad del director general nombrado. Sin embargo, si acudimos al Portal de Transparencia observamos sus amplias características profesionales.

5.- Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas (Ministerio de Trabajo y Economía Social)

Tanto el preámbulo del Real Decreto 139/2020 como su MAIN justifican en términos análogos esta excepción.

El muy extenso ámbito de la realidad social de las materias competencia de la Dirección General, exigen de su titular un conocimiento transversal y, a la vez, especializado que se corresponde con profesionales con conocimientos y experiencia en sus distintos aspectos competenciales, lo que puede ser difícil de alcanzar restringiéndonos al ámbito de la función pública en sentido estricto.

También aquí la STS de 19 de febrero de 2013 (recurso 241/2012), avaló que el titular de esa Dirección General pudiese no tener la condición de funcionario público: FD 7º.

La demanda cuestiona también la idoneidad de la directora general nombrada. Sin embargo, si acudimos al Portal de Transparencia observamos sus amplias características profesionales.

6.- La Dirección General de Política Energética y Minas (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).

Tanto el preámbulo del Real Decreto 139/2020 como su MAIN justifican en términos análogos esta excepción estimando que, en el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, la especificidad de las funciones de la Dirección General de Política Energética y Minas en materia de ordenación general de los sectores energético y minero, la elaboración de las propuestas necesarias para la adaptación, en su caso, a la normativa de la Unión Europea, el seguimiento de los compromisos internacionales suscritos por España en materia de no proliferación nuclear, protección física de materiales e instalaciones nucleares y responsabilidad civil por daños nucleares, la formulación de propuestas para la conservación y el ahorro de la energía y el fomento de las energías renovables, así como la elaboración de propuestas relativas a planificación en materia de energía y de seguridad minera, aconseja que el nombramiento de su titular pueda efectuarse también entre personal de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear, y de otros organismos e instituciones públicas con funciones de regulación y supervisión en el sector cuando para su ingreso se exija el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

Es a la Dirección General de Política Energética y Minas a la que corresponde el ejercicio de las funciones más directamente relacionadas con los organismos reguladores o de supervisión; en concreto, las enumeradas en los artículos. 2º y 3º del mencionado Real Decreto 500/2020.

Se trata de una excepción muy limitada y plenamente justificada que fue establecida ya en el Real Decreto 595/2018. La demanda destaca que el hecho de que se haya nombrado como titular de esta Dirección General a un funcionario del Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado constituye la prueba de que el puesto podía cubrirse por funcionarios del Subgrupo A1; sin embargo y como ya indicó anteriormente, reitera que la jurisprudencia ha señalado que la existencia de una excepción al nombramiento de funcionario como titular de una Dirección General de un Ministerio no quiere decir que no se pueda designar a un funcionario sino que, a partir de la premisa de la justificación de la reserva, podrá designarse o bien a un funcionario o bien a persona que no ostente dicho carácter (STS de 19 de febrero de 2013, recurso 241/2012, FD 4º).

En todo caso, lo que sí conlleva esa designación es que carezca de sentido la impugnación que la demanda efectúa del Real Decreto 561/2020, de 9 de junio, por el que se nombra Director General de Política Energética y Minas a don Isaac , puesto que se trata de un nombramiento que debería mantenerse incluso aunque se diese la improbable hipótesis de que la sentencia a dictar en este proceso considerase que no estuviese justificada la limitada excepción de esa Dirección General al régimen de nombramiento en funcionarios de carrera del Subgrupo A1.

7.- La Oficina Española de Cambio Climático, con rango de Dirección General (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).

Señala que la OECC se relaciona intensamente con Naciones Unidas, y además con las instituciones europeas, administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones públicas y privadas y



demás agentes sociales para colaborar con iniciativas relacionadas con la lucha frente al cambio climático. Asimismo ejerce asesoramiento a distintos órganos de la Administración General del Estado en los asuntos relacionados con el cambio climático.

Corresponde también a la OECC formular la política nacional de cambio climático. Esta política trasciende a las competencias meramente administrativas necesarias para alcanzar los diversos sectores de la actividad económica del país, lo que requiere unos conocimientos de todos estos sectores de la actividad privada que no se exigen en el ámbito de la Administración General del Estado en ninguno de los Cuerpos de funcionarios cuyos cometidos estatutarios se correspondan con la cualificación profesional demandada en la gestión de estas áreas.

Para considerar justificada esa excepción sostiene que basta transcribir las funciones que el artículo 6º del Real Decreto 500/2020 asigna a la OECC:

"a) La formulación de la política nacional de cambio climático, de conformidad con la normativa internacional y de la Unión Europea en la materia, así como la propuesta de la normativa y el desarrollo de los instrumentos de planificación y administrativos que permitan cumplir con los objetivos establecidos por dicha política.

b) El ejercicio de las funciones técnicas y de gestión del secretariado de los órganos colegiados en materia de cambio climático.

c) El asesoramiento a los distintos órganos de la Administración General del Estado en los asuntos relacionados con el cambio climático.

d) La colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales en el análisis de las cuestiones relacionadas con la lucha contra el cambio climático en las materias de su competencia.

e) La realización y fomento de actividades de información y divulgación en materia de cambio climático, de conformidad con lo establecido por el artículo 6 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del artículo 12 del Acuerdo de París.

f) La relación con las instituciones europeas, administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y demás agentes sociales para colaborar en iniciativas relacionadas con la lucha frente al cambio climático.

g) La representación del Ministerio en los organismos internacionales y el seguimiento de los convenios internacionales en las materias de su competencia y, en particular, ejercer como punto focal nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Acuerdo de París y ante el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

h) El análisis y propuesta de las actividades de investigación sobre el cambio climático y de la observación del sistema climático.

i) La propuesta y fomento de las evaluaciones relativas a los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático.

j) El fomento de la integración de la adaptación al cambio climático en la planificación de las políticas sectoriales.

k) La coordinación de cuantos planes y programas se desarrollen en relación con las medidas y estrategias de adaptación al cambio climático.

l) El análisis y propuesta de las políticas y medidas de mitigación para combatir las causas del cambio climático, así como la coordinación de cuantos planes y programas se desarrollen en relación con las medidas de mitigación.

m) El análisis y propuesta de medidas para favorecer el desarrollo y la gestión sostenible de los sumideros de carbono.

n) El fomento y propuesta del desarrollo e implantación de tecnologías que hagan posible la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como la integración de la transferencia de dichas tecnologías en las políticas de desarrollo y cooperación.

ñ) El ejercicio de las funciones atribuidas al Ministerio por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y, en general, la aplicación de la normativa de comercio de derechos de emisión, incluyendo el inicio, la instrucción y la elaboración de propuestas de resolución de expedientes sancionadores en los supuestos en los que esta Ley atribuye la potestad sancionadora al Consejo de Ministros.



o) El ejercicio de cuantas funciones le atribuya la normativa en relación con el Registro Nacional de Derechos de Emisión, adscrito a esta Dirección General. En particular, le corresponde la dirección de la actividad del registro, la coordinación con los órganos competentes para la aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo; las relaciones con la entidad que tenga encomendada, en su caso, su administración y la aprobación de cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico deban dar soporte a la concreta actividad del Registro.

p) El ejercicio de cuantas funciones atribuya la normativa al Ministerio en relación con los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

q) El fomento y propuesta para la utilización de los instrumentos de mercado, incluyendo los creados al amparo de normas de Derecho internacional y comunitario, en particular con el fin de cumplir los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España en materia de cambio climático. Promover la coordinación de la financiación climática con otros instrumentos y líneas de apoyo para que sean compatibles con los objetivos del Acuerdo de París.

r) El ejercicio de las funciones que le atribuye el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, en relación con el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible".

En conclusión, considera justificada debidamente la excepción de esa Dirección General que ya estaba recogida en el Real Decreto 595/2018.

La demanda cuestiona, asimismo, la idoneidad de la directora general nombrada como titular de la OECC. Sin embargo, de una parte, su nombramiento se llevó a cabo por Real Decreto 668/2018, de 22 de junio, por lo que la impugnación del mismo es extemporánea según alegó anteriormente y, de otra, el Portal de Transparencia señala sus características profesionales.

8.- La Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura (Ministerio de Cultura y Deporte).

La Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales según establece el artículo 66.2 de la LRJSP inserta en la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 139/2020, amplía la justificación del preámbulo del Real Decreto 139/2020, poniendo de manifiesto que la Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura es un centro directivo orientado a al fomento de la producción editorial de España cuyo titular debe conocer el mundo de las letras o, alternativamente, de las empresas editoriales, con conocimientos profundos tanto de las tendencias de la producción literaria como del campo editorial español. El conocimiento del mundo de las letras españolas y de la creación literaria o del mundo editorial empresarial es imprescindible para adoptar medidas que aseguren un impulso en las letras españolas y en política editorial, presionadas ambas por la potente competencia extranjera y por la disminución de los hábitos de la lectura. El problema no es de hoy y casi desde la creación del Ministerio de Cultura este centro directivo ha sido, en alguna ocasión, encomendado a prestigiosos escritores o directivos del mundo editorial. Siempre se consideró que las conexiones con el campo de la creación literaria y con mundo editorial pueden proporcionar al titular de la Dirección General un conjunto de conocimientos y experiencias profesionales que no siempre están al alcance de los funcionarios públicos. Estas mismas cualidades profesionales vuelven a emerger en el ámbito del fomento de la lectura, fomento que va mucho más allá de la lectura en centros bibliotecarios. Conviene destacar que el fomento de la lectura, a pesar de su indudable conexión con las bibliotecas, tiene un anclaje, lógicamente necesario, con la creación literaria y con el mundo editorial y desde ese núcleo central se expande hacia los hábitos culturales y sociales de los ciudadanos, de modo que las mismas cualidades profesionales que parecen necesarias para el responsable del Libro emergen, duplicadas, para el gestor del Fomento de la Lectura. Asimismo, tanto el sector del libro como en las modernas modalidades de fomento de la lectura las transformaciones tecnológicas deben ser tenidas en cuenta de manera prioritaria.

El Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte, confirma las peculiaridades de esta Dirección General al señalar que le corresponde, entre otras, las siguientes funciones:

-La promoción y difusión nacional e internacional de las letras españolas.

-La promoción de la lectura mediante campañas de fomento de ésta.

-La promoción del libro mediante ayudas a la edición y a la participación en ferias y exposiciones nacionales e internacionales.

-El estudio y propuesta de actuaciones en relación con la industria editorial y del libro en general.



-o la promoción y ayuda a la creación literaria y a la traducción, mediante el establecimiento y la gestión del régimen de subvenciones y ayudas, becas, premios y cualquier otro tipo de estímulos.

Se trata de funciones que hacen que sea idónea para desempeñar la titularidad de esa Dirección General una persona con experiencia en el mundo editorial y de las letras. La demanda nos dice que: "existen cuerpos superiores de la Administración, generales y especiales cuyos miembros podrían ejercer las funciones perfectamente" pero no concreta cuáles son esos cuerpos. En definitiva, sostiene que hay que considerar que esta excepción -que ya se encontraba recogida en el Real Decreto 595/2018- está plenamente justificada.

La demanda, además, cuestiona la idoneidad de la directora general nombrada. Sin embargo, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los datos que figuran en el Portal de Transparencia.

9.- La Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación (Ministerio de Cultura y Deporte).

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 y su MAIN justifican en términos casi idénticos esta excepción poniendo de manifiesto que la Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación tiene entre sus principales funciones el diseño de las políticas de promoción de las industrias culturales y de acción y promoción cultural, en dimensión nacional e internacional, así como la defensa y protección de la propiedad intelectual. El diseño, planificación, gestión y promoción de las industrias culturales y de acción y promoción cultural, con un fuerte impulso de dirección política, lo que se denomina economía creativa exige un perfil profesional muy específico que no es fácil de encontrar en función pública. Por el contrario, en el mundo de las políticas de dinamización cultural existen abundantes gestores con gran capacidad y experiencia profesional teniendo en cuenta que además en la sociedad actual las industrias culturales son un ámbito económico, empresarial y sociológico de una enorme dinamismo y complejidad con una fuerte presencia de nuevos avances. Todo ello aconseja tener la posibilidad de salir del más limitado ámbito de la función pública para atribuir la titularidad de este centro directivo a quien puede provenir del campo de las industrias culturales y de los organismos de gestión cultural.

Por su parte, el Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte, también confirma las peculiaridades de esta Dirección General al señalar que le corresponde, entre otras, las siguientes funciones:

"-El diseño de las políticas de promoción de las industrias culturales, así como su desarrollo, o coordinación cuando correspondan a competencias concretas del resto de los centros directivos u organismos públicos del Departamento.

-El diseño de las políticas y ejecución de los programas de acción y promoción cultural y de fomento de la diversidad cultural, así como su desarrollo, o coordinación cuando correspondan a competencias concretas del resto de los centros directivos u organismos públicos del Departamento. La colaboración con otras instituciones, entidades y personas públicas o privadas para el desarrollo de programas de acción cultural conjuntos. En el ámbito internacional estas competencias se ejercerán en coordinación con la Subsecretaría, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Unión Europea.

- El impulso de la participación de la sociedad en los procesos de creación, dinamización cultural y obtención de recursos a través de programas de patrocinio, voluntariado y turismo cultural, en coordinación, en este último caso, con los órganos de la Administración General del Estado competentes en materia de promoción turística.

- El fomento del mecenazgo cultural mediante el desarrollo de actividades destinadas a su dinamización, y la participación, junto con otros órganos de la Administración General del Estado competentes en materia de mecenazgo, en el desarrollo de medidas que favorezcan la participación social en la financiación del sector cultural.

- La propuesta de las medidas adecuadas para la defensa y protección de la propiedad intelectual, incluyendo aquellas de las que son objeto los contenidos en el ámbito de la sociedad de la información. En el ámbito internacional estas competencias se ejercerán en coordinación con la Subsecretaría, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Unión Europea.

- El ejercicio de las funciones que corresponden al Departamento en relación con las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual.

- La asistencia a comités, grupos de trabajo y otros foros en el ámbito de la Unión Europea y de los organismos internacionales competentes en materia de propiedad intelectual y, en particular, la preparación y asistencia, a la persona titular del Ministerio de Cultura y Deporte, para su participación en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea cuando afecten al ámbito de propiedad intelectual, en coordinación con la Subsecretaría, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Unión Europea.



- La cooperación con la acción cultural de las comunidades autónomas, propiciando, de común acuerdo, la comunicación cultural entre ellas, el conocimiento de la pluralidad y riqueza de sus respectivos patrimonios culturales, así como el intercambio de información sobre sus actividades culturales.
- La promoción del conocimiento de la diversidad cultural de las comunidades autónomas en el exterior, de acuerdo con ellas.
- La coordinación de la Oficina Europa Creativa España, así como la difusión y asesoría técnica de los Programas Europa Creativa (Subprograma Cultura) y Europa con los Ciudadanos, en colaboración con la Subsecretaría, a través de la Subdirección General de Relaciones Internacionales y Unión Europea.
- o el fomento y creación de espacios de colaboración en torno a las nuevas políticas y prácticas culturales como procesos de transformación social, en colaboración con las comunidades autónomas, entidades locales y agentes privados".

Se trata de funciones que hacen que sea idóneo para desempeñar la titularidad de esa Dirección General alguien con experiencia en el mundo de la industria cultural y de la acción cultural. La demanda nos dice que: "existen varios cuerpos de funcionarios" de entre los cuales podría extraerse un titular para esta Dirección General pero tampoco aquí concreta cuáles son esos cuerpos. En definitiva, hay que considerar que esta excepción que ya se encontraba recogida en el Real Decreto 595/2018 se encuentra plenamente justificada.

La demanda, además, cuestiona la idoneidad de la directora general nombrada. Sin embargo, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los datos de la misma que figuran en el Portal de Transparencia.

10.- La Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia (Ministerio de Sanidad).

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 y su MAIN justifican esta excepción a la reserva funcional poniendo de manifiesto que, en el ámbito del Ministerio de Sanidad, se considera conveniente, para un mejor ejercicio de las funciones encomendadas y en atención a las características que concurren en la misma, permitir que el nombramiento del titular de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia no se limite a los funcionarios públicos, ampliándolo a otras personas que puedan resultar idóneas para su desempeño. En este sentido, las atribuciones del citado órgano directivo posibilita que dichos puestos sean cubiertos por personas que hayan demostrado previamente una carrera profesional, que acredite suficientemente la cualificación y experiencia necesarias para organizar y coordinar, entre otros, procesos tan diversos como son la elaboración y evaluación de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, el desarrollo del Fondo de Cohesión Sanitaria, la ejecución de la política farmacéutica del Departamento.

El Real Decreto 735/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad establece en su artículo 4º las funciones que corresponden a la Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia en los siguientes términos:

"1. La Dirección General de Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia es el órgano al que le corresponde la elaboración y evaluación de la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud; el desarrollo del Fondo de Cohesión Sanitaria y del Fondo de Garantía Asistencial, así como la elaboración de la normativa en estas materias; la dirección, desarrollo y ejecución de la política farmacéutica del Departamento, así como el ejercicio de las funciones que competen al Estado en materia de financiación pública y de fijación del precio de los medicamentos y productos sanitarios dispensados a través de receta oficial, así como la determinación de las condiciones especiales de su prescripción y dispensación en el Sistema Nacional de Salud, en particular el establecimiento de visados previos a la dispensación. Le corresponde, asimismo, ejercer la potestad sancionadora cuando realice funciones inspectoras y velar por la aplicación de las normas nacionales y europeas en materia de asistencia sanitaria transfronteriza, reproducción humana asistida y células reproductoras.

2. Además de las establecidas en el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio, desarrollará las siguientes funciones:

a) Coordinar con las comunidades autónomas las medidas y actuaciones relacionadas con la prestación farmacéutica y la ordenación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud a través de su Consejo Interterritorial; proponer las exigencias y requisitos que han de ser de general aplicación en las recetas y órdenes hospitalarias; establecer los criterios generales y comunes para el desarrollo de la colaboración de las oficinas de farmacia, por medio de concertos que garanticen a los ciudadanos la dispensación en condiciones de igualdad efectiva en todo el territorio nacional, independientemente de su comunidad autónoma de residencia y coordinar con las comunidades autónomas la información sobre utilización de



- medicamentos y productos sanitarios dispensados a través de receta oficial y adoptar medidas para asegurar su uso racional.
- b) Gestionar la información relativa a la financiación con fondos públicos y el precio de medicamentos y productos sanitarios dispensados a través de receta oficial, así como mantener actualizadas las bases de datos correspondientes; gestionar la información agregada resultante del procesamiento de recetas del Sistema Nacional de Salud y mantener las bases de datos relativas a sistemas de información en el ámbito de su competencia; gestionar la información agregada resultante de la información relativa al consumo y a las compras de medicamentos y productos sanitarios realizados a través de los correspondientes servicios de farmacia por los hospitales del Sistema Nacional de Salud.
- c) Controlar la publicidad de medicamentos de uso humano, de acuerdo con los requisitos establecidos en el texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, y otras normas de aplicación. Asimismo, le corresponde velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 del citado texto refundido en relación con los productos sanitarios y velar porque la información sobre medicamentos que se suministre a los profesionales sanitarios responda a los criterios de calidad adecuados.
- d) Coordinar el desarrollo de programas de educación sanitaria orientados a promover el uso racional del medicamento como garantía de calidad y seguridad para los ciudadanos.
- e) Participar en la elaboración de la normativa en las materias señaladas en los párrafos anteriores, así como en la gestión de la formación farmacéutica especializada y en la promoción de la atención farmacéutica y la formación continuada. Igualmente le corresponde estudiar, diseñar y evaluar los procedimientos de gestión relativos a las materias señaladas en los párrafos anteriores y promover el establecimiento de líneas de colaboración, acuerdos y plataformas con Administraciones públicas, organismos, fundaciones, industria privada biotecnológica y farmacéutica que permitan la traslación de los avances científicos al Sistema Nacional de Salud.
- f) Instruir y resolver los procedimientos derivados de las infracciones relacionadas con las funciones y competencias de esta Dirección General en materia de farmacia y promover la adopción de medidas cautelares y de control correspondientes. Igualmente le corresponde informar sobre los recursos planteados en materia de farmacia.
- g) Resolver sobre la financiación o no financiación pública de cada medicamento y de sus indicaciones, y de cada producto sanitario dispensado a través de receta oficial, y determinar, en su caso, la incorporación del cupón precinto, con las características que en general y para cada caso concreto correspondan, así como las condiciones de prescripción y dispensación de los medicamentos en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, en particular, el establecimiento de visados previos a la dispensación; asignar el código nacional de los productos sanitarios incluidos en la prestación farmacéutica.
- h) Suministrar apoyo técnico y administrativo a la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos en todo lo relativo a fijación de precios industriales máximos de los medicamentos y productos sanitarios que vayan a ser incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, en las revisiones de precios de los medicamentos y de los productos sanitarios dispensados a través de receta oficial que, incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud, se encuentran ya en el mercado y en la fijación de los precios de los medicamentos genéricos.
- i) Formular propuestas a la persona titular del Departamento en relación con las condiciones de financiación, en el ámbito del Sistema Nacional de Salud y con cargo a la financiación pública de medicamentos ya autorizados y productos sanitarios dispensados a través de receta oficial y en relación con la gratuidad o participación en el pago, por parte de los enfermos, de los medicamentos y productos sanitarios que les proporcione el Sistema Nacional de Salud; tramitar administrativamente la oferta al Sistema Nacional de Salud de medicamentos, así como de productos sanitarios dispensados a través de receta oficial.
- j) Elaborar y aplicar las revisiones generalizadas de precios de los medicamentos ya comercializadas, así como proponer la fijación y revisión de los precios máximos de los productos sanitarios dispensados a través de receta oficial; emitir informes y formular propuestas sobre los precios o márgenes correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos y productos sanitarios, así como la realización de informes periódicos sobre evolución del gasto público farmacéutico.
- k) Elaborar los informes para la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre las actuaciones en materia de precios de los medicamentos y productos sanitarios dispensados a través de receta oficial, y para el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de los precios de los medicamentos y productos sanitarios incluidos en la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud.



- l) Formular propuestas en relación con las exclusiones totales o parciales de los medicamentos de la prestación farmacéutica del Sistema Nacional de Salud.
- m) Gestionar el ingreso de las aportaciones por volumen de ventas al Sistema Nacional de Salud.
- n) Evaluar los medicamentos, como tecnología sanitaria, para la valoración de su financiación y para la modificación de las condiciones de esta.
- ñ) Coordinar el sistema de evaluación en red de los medicamentos de uso humano, para la realización de los informes de posicionamiento terapéutico, que han de servir como referencia para la toma de decisiones en la gestión de la prestación farmacéutica.
- o) Coordinar la elaboración de protocolos farmacoclinicos del uso de medicamentos en el Sistema Nacional de Salud que han de servir de base para determinar el valor terapéutico en la práctica clínica real de los medicamentos, así como determinar los métodos específicos de seguimiento de los resultados en salud de los medicamentos.
- p) Disponer de la información existente en los sistemas de información nacionales para la utilización y el seguimiento de los resultados en salud de los medicamentos y elaborar informes de análisis de los resultados obtenidos.
- q) Unificar y garantizar el aseguramiento sanitario.
- r) Elaborar y actualizar la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud, definir la política de ordenación de prestaciones, coordinar las actividades relacionadas, así como definir las garantías de las prestaciones sanitarias.
- s) Coordinar la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud dirigida a fundamentar la toma de decisiones en los diferentes niveles del Sistema Nacional de Salud.
- t) Identificar tecnologías emergentes y organizar los procedimientos evaluativos de las prestaciones sanitarias, tales como informes de evaluación, estudios de monitorización y usos tutelados.
- u) Elaborar estudios prospectivos sobre las necesidades sanitarias de los ciudadanos y realizar informes, estudios y análisis sobre perspectivas y necesidades de recursos en el ámbito del Sistema Nacional de Salud.
- v) Analizar y evaluar los sistemas de financiación del Sistema Nacional de Salud y sus necesidades económicas; analizar la repercusión económica de la ordenación de prestaciones sanitarias, así como elaborar estudios e informes sobre el impacto del gasto en situación de salud y elaborar las estadísticas de gasto sanitario.
- w) Establecer los criterios y procedimientos para la designación de centros, servicios y unidades de referencia del Sistema Nacional de Salud y coordinar la integración de los mismos con las redes europeas de referencia.
- x) Promover políticas de eficiencia en la gestión del Sistema Nacional de Salud y el desarrollo y la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria y del Fondo de Garantía Asistencial.
- y) Gestionar la oferta de los productos dietéticos y ortoprotésicos susceptibles de financiación por el Sistema Nacional de Salud, así como las revisiones de sus importes máximos de financiación.
- z) Coordinar y gestionar procedimientos en aplicación de la normativa europea en materia de asistencia sanitaria transfronteriza.
- aa) Apoyar el desarrollo de Redes Europeas de Referencia entre los prestadores de asistencia sanitaria en el marco de la cooperación entre los Estados.
- ab) Coordinar y gestionar actuaciones en aplicación de las normas nacionales y europeas en materia de reproducción humana asistida y células reproductoras.
- ac) Prestar apoyo técnico a la Secretaría de la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida".

En contra de lo que sostiene la demanda, es claro que esas funciones exceden ampliamente del contenido del programa de acceso al Cuerpo de Farmacéuticos Titulares (cfr. Resolución de la Subsecretaría de Sanidad de 10 de junio de 2020) y no digamos ya de las funciones propias de la Escala Técnica de gestión de Organismos Autónomos (especialidad sanidad y consumo) por lo que la excepción -ya vigente desde 2016- se encuentra plenamente justificada.

La demanda cuestiona, asimismo, la idoneidad de la Directora General nombrada como titular de este órgano. Sin embargo, de una parte, su nombramiento se llevó a cabo por Real Decreto 409/2018, de 8 de junio, por



lo que la impugnación del mismo es extemporánea como señalamos anteriormente y, de otra, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los propios datos que figuran en el Portal de Transparencia.

11.- La Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia (Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030).

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 y su MAIN justifican esta excepción a la reserva funcional señalando que la Dirección General de Derechos de la Infancia y Adolescencia, para su cometido de promover políticas para la protección de la infancia y la adolescencia, su estrecha relación con las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado y la justicia social, la relación con las entidades implicadas de la Unión Europea y de otras organizaciones internacionales y de terceros países, requiere de su titular experiencia y conocimientos que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública.

El Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 señala en su artículo 3º las funciones de la Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y en cooperación con las comunidades autónomas, en los términos siguientes:

"a) La promoción integral de los derechos de la infancia y la adolescencia y el impulso, análisis, elaboración, coordinación y seguimiento de los planes, estrategias y programas de actuación en materia de promoción, prevención y protección de la infancia y adolescencia en riesgo, desprotección o conflicto social, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos en la materia.

b) El fomento de la cooperación con las entidades del Tercer Sector de Acción Social en los ámbitos relativos a programas de infancia y adolescencia.

c) El impulso y gestión de órganos colegiados para el análisis, debate y propuestas en materia de infancia y adolescencia.

d) La colaboración en el impulso, elaboración y seguimiento del Programa Nacional de Reformas, en lo referido al objetivo de reducción de la pobreza infantil, de acuerdo con la Estrategia Europea 2020 y la Estrategia 2030 de Naciones Unidas, sin perjuicio de las funciones encomendadas a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, a otros órganos de la Administración General del Estado y al Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil.

e) El análisis de la normativa relativa a la protección y promoción de la infancia y la adolescencia, y en particular la coordinación y la cooperación con otros departamentos en materia de protección de menores, atendiendo a la distribución vigente de competencias y, en su caso, la formulación de las propuestas correspondientes.

f) La cooperación con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de adopción internacional, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de la Subsecretaría del Departamento en el ámbito de la cooperación internacional; la iniciación, suspensión o paralización de la tramitación de adopciones con cada país de origen de los menores y la determinación de los países con los que se tramitarán expedientes de adopción solo por organismos acreditados o autorizados por las autoridades de ambos Estados, y el ejercicio de las demás funciones atribuidas a la Dirección General por la normativa estatal reguladora de la adopción internacional.

g) La gestión de los estudios, estadísticas y la cooperación en la formación de profesionales de servicios sociales de protección y promoción de la infancia y la adolescencia.

h) Las relaciones con la Unión Europea y organismos extranjeros e internacionales y la colaboración técnica en los programas de cooperación internacional relativos a infancia y adolescencia, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de la Subsecretaría del Departamento".

A la vista de esas funciones, es claro que las mismas no se corresponden con las propias de ningún cuerpo funcional y la demanda, aunque no comparte esa opinión, lo cierto es que no menciona cual del Subgrupo A1, en concreto, se encuentra capacitado para desarrollar esas tareas.

La demanda señala igualmente "que previamente existía una Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia que tenía las competencias que tiene la Dirección General que nos ocupa, y cuya persona titular fue siempre funcionaria del Subgrupo A1". Sin embargo, esa Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia ya fue exceptuada de la cobertura funcional por la disposición adicional 4ª del Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre.

La demanda cuestiona, asimismo, la idoneidad del director general nombrado como titular de este órgano. Sin embargo, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los propios datos del Portal de Transparencia.



12.- La Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

Tanto el preámbulo del Real Decreto 139/2020 como su MAIN justifican esta excepción a la reserva funcionalarial señalando que en el Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030, se crean nuevas unidades para el desarrollo de una acción política que trasciende a las normales competencias administrativas, precisándose una experiencia y cualificación que no se corresponde con la cualificación profesional exigible a ninguno de los Cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado por lo que se hace preciso excepcionar de la reserva funcionalarial, abriendo la posibilidad de que su titular pueda no ostentar la condición de funcionario. La Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030 ha de impulsar las actuaciones, a menudo transversales, de un ámbito muy amplio, desde la eficiencia energética hasta la justicia social y la participación en la lucha contra la pobreza en el mundo, requiriendo de su titular una cualificación muy especializada.

El Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 señala en sus artículos 6º y 7º las funciones de la Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y en cooperación con las comunidades autónomas, en los términos siguientes:

"- Colaborar con todas las administraciones públicas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.

-Diseñar, elaborar, desarrollar y evaluar los planes y estrategias necesarios para el cumplimiento por España de la Agenda 2030 y, en concreto, la Estrategia de Desarrollo Sostenible. Todo ello respetando el principio de lealtad institucional y en colaboración con los órganos competentes de la Administración General del Estado, con el resto de administraciones públicas competentes, con la sociedad civil organizada, el sector privado, las instituciones académicas y la sociedad en su conjunto.

-Impulsar, apoyar la preparación y elaboración e implementación de las políticas palanca y medidas acordadas que aceleren en mayor grado el cumplimiento de la Agenda 2030 en nuestro país, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

- Evaluar, verificar y difundir el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030.

-Impulsar la elaboración de los sistemas de información y estadística necesarios para acreditar los avances en la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 y hacer efectiva la rendición de cuentas, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y con otras administraciones competentes.

-Colaborar y coordinar con el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación en la interlocución y representación internacional de España en materia de implantación global y de rendición de cuentas del grado de cumplimiento de la Agenda 2030 en España.

- Colaborar con las Cortes Generales en el seguimiento, implementación y rendición de cuentas de la Agenda 2030.

-Promover en coordinación con el Ministerio de Hacienda la incorporación del enfoque de Agenda 2030 a la elaboración, ejecución y evaluación presupuestaria.

- Difundir de la forma más eficaz posible los avances y retos pendientes en materia de cumplimiento de la Agenda 2030 y sensibilizar a la ciudadanía para que conozca la Agenda 2030.

- Iniciativa normativa en materia de Agenda 2030, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

-El impulso, proyección, seguimiento y evaluación de las políticas palanca que permitan acelerar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, de acuerdo con la definición de políticas palanca realizada en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, aprobado por el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

-Determinar el impacto en el cumplimiento de la Agenda 2030 de los proyectos normativos de la Administración General del Estado".

La demanda afirma que esas competencias se encontraban ya en la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Asuntos Exteriores; sin embargo, si se comparan las funciones asignadas a esa Dirección General p.ej: en el Real Decreto 768/2017, de 28 de julio, con las asignadas a la nueva Dirección General puede observarse fácilmente que estas tienen mucha mayor amplitud y, por otra parte, exceden del ámbito propio de materias de la Carrera Diplomática.



La demanda cuestiona, asimismo, la idoneidad de la persona nombrada como titular de esa Dirección General. Sin embargo, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los propios datos del Portal de Transparencia.

13.- La Dirección General de Derechos de los Animales (Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030).

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 y su MAIN justifican esta excepción a la reserva funcional poniendo de manifiesto que la Dirección General de Derechos de los Animales es absolutamente novedosa y marca un salto en el reconocimiento del respeto a los demás seres vivos, precisando que su titular ha de diseñar y seguir la aplicación de políticas públicas en la materia, por lo que ha de tener un conocimiento profundo de los agentes sociales actuantes en la protección animal y experiencia en las relaciones institucionales entre entidades sociales y administrativas.

La demanda señala que "todas estas competencias se venían desarrollando dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través de órganos directivos ocupados por funcionarios del Subgrupo A1".

Sin embargo, no comparte esa alegación puesto que la Dirección General que ahora se crea resulta novedosa.

El Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 señala en su artículo 10 las funciones de la Dirección General de Derechos de los Animales, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y en cooperación y coordinación con las comunidades autónomas y sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros departamentos, en los términos siguientes:

- a) La formulación de las políticas del Departamento en materia de protección de los derechos de los animales.
- b) El impulso de todas las medidas necesarias para incluir la protección de los derechos de los animales en el ordenamiento jurídico actual.
- c) El desarrollo de las medidas de difusión necesarias para que la sociedad conozca y respete los derechos de los animales y su protección.
- d) La coordinación tanto con las comunidades autónomas y entidades locales, Fiscalía General del Estado, administraciones públicas y el resto de entes del sector público estatal, como con los agentes sociales para que se reconozcan y se respeten los derechos de los animales y su protección.
- e) La cooperación con las restantes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de derechos de los animales y su protección, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de la Subsecretaría del Departamento en el ámbito de la cooperación internacional".

Por tanto, se trata de funciones distintas a las que son propias del Cuerpo Nacional Veterinario.

También aquí la demanda cuestiona la idoneidad de la persona nombrada como titular de esa Dirección General. Sin embargo, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los propios datos del Portal de Transparencia.

14.- La Dirección General de Migraciones y 15.- La Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria (Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones).

Analiza conjuntamente ambas Direcciones Generales dada la analogía de las funciones desarrolladas por ambas que anteriormente eran realizadas sólo por la Dirección General de Migraciones.

También la justificación a la reserva funcional para ambas Direcciones Generales se efectúa de forma conjunta tanto en el Real Decreto 139/2020 como en su MAIN poniendo de manifiesto que en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, la Dirección General de Migraciones y la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, ejercen funciones relevantes respecto de la atención a los ciudadanos españoles en el exterior y retornados; junto a ello, deben reforzarse las funciones de planificación y gestión de los solicitantes de asilo y refugiados, así como las referidas a la adecuada gestión de eventuales situaciones vinculadas a la llegada de inmigrantes. Se trata de funciones que requieren unos conocimientos específicos, unos requerimientos técnicos y una experiencia profesional y de relación con organizaciones representativas y de la sociedad civil que justifican que su titular no sea necesariamente un funcionario público y puedan ser también ejercidas por personas que puedan resultar idóneas para su desempeño. Por todo ello, se considera conveniente excepcionar de la reserva funcional el nombramiento de los titulares de las Direcciones Generales del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones antes mencionadas.

Además, la STS de 19 de febrero de 2013 (recurso 241/2012), ya avaló que el titular de la Dirección General de Migraciones pudiese no tener la condición de funcionario público.



Reitera que las competencias de la Dirección General de Migraciones de la que conoció esa STS comprendían tanto las de la actual Dirección General de Migraciones como las de la nueva Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria por lo que la doctrina de esa sentencia avala la excepción funcional en las dos Direcciones Generales.

Refuta también la idoneidad de los titulares de ambas Direcciones Generales, remitiendo al Portal de Transparencia.

16.- Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial (Ministerio de Igualdad).

La Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales según establece el artículo 66.2 de la LRJSP inserta en la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 139/2020, señala que, en el ámbito del Ministerio de Igualdad, se considera conveniente excepcionar de la reserva funcional el nombramiento de los titulares de las Direcciones Generales de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI, y para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico-racial. En ambas Unidades, con competencias de gran relevancia social e interrelación permanente con los distintos actores sociales, se aconseja habilitar su dirección a personas que aúnen suficiente experiencia en el sector privado y organizaciones representativas y de la sociedad civil, pues de ellas se derivan buenas prácticas y conocimientos transversales que también debe reunir la persona que asuma la dirección pública en ámbitos como el de la protección de la diversidad sexual y derechos LGTBI, y de la igualdad de trato y diversidad étnico-racial.

A la Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial le compete un enfoque amplio de la igualdad de trato pero que, a su vez, incorpora específicamente la competencia referida al respeto de la diversidad étnico-racial. Nuevamente se trata de una Unidad a la que se le atribuyen unas competencias de extrema relevancia social en la búsqueda de la garantía de la protección de los derechos y libertades de todas las personas, con independencia de sus circunstancias personales o sociales, y donde los grupos de especial protección son fundamentales.

Tal relevancia exige contar con una dirección de la Unidad que acumule una experiencia no solo en el ámbito público, sino también en el privado, y unos conocimientos profundos y transversales que, por su especialidad, resultan muy difíciles de alcanzar ciñéndonos al ámbito de la función pública. De tal modo que el puesto de Director General no ha de quedar circunscrito obligatoriamente a la condición de funcionario ya que, además, no existen en la actualidad cuerpos o escalas específicas que garanticen los conocimientos transversales y la experiencia que se requiere en este específico ámbito.

Y el artículo 4º del Real Decreto 455/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad señala las funciones de esta Dirección General en los siguientes términos:

"1. Le corresponde a la Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial la propuesta, impulso y desarrollo de la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y la eliminación de toda clase de discriminación de las personas por razón de origen racial o étnico, origen nacional, religión o creencias, ideología, edad, enfermedad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, y, especialmente, las siguientes funciones:

- a) La coordinación de las políticas de la Administración General del Estado en materia de igualdad de trato y de oportunidades y del desarrollo de políticas de cooperación con las administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales en materias de su competencia, así como con otros agentes públicos y privados, sin perjuicio de las competencias atribuidas a órganos de otros departamentos ministeriales.
- b) La preparación y propuesta de medidas normativas en las materias de su competencia.
- c) La realización de informes y estudios, y el análisis y valoración de estadísticas, en las materias que afecten a la igualdad de trato, no discriminación, intolerancia y diversidad étnico racial, así como su difusión e intercambio con otros departamentos ministeriales y entes públicos y privados, de ámbito internacional, nacional, autonómico o local.
- d) La propuesta, en coordinación con los departamentos ministeriales y Administraciones Públicas competentes, de medidas especiales en las esferas social, económica, sanitaria, educativa, de empleo, de participación política y en el sector público, de acceso a la vivienda, cultural y en otras esferas, para asegurar la adecuada protección de ciertos grupos nacionales, étnicos o religiosos, que sufran la intolerancia por cualquier circunstancia personal o social, con el fin de garantizar, en condiciones de igualdad, su pleno disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.



- e) La formulación de iniciativas y actividades de sensibilización social, información, formación, participación y cuantas otras sean necesarias para la promoción de la igualdad de trato y la no discriminación, la tolerancia y la dignidad de la persona, así como la valoración positiva de la diversidad étnico racial.
- f) La promoción de medidas dirigidas a la asistencia y protección de las personas víctimas de discriminación, delitos de odio, discurso de odio, ataque a su dignidad e intolerancia, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos ministeriales.
- g) La propuesta de instrumentos de cooperación para el diseño de contenidos de los planes de formación del personal de las Administraciones Públicas en las áreas relacionadas con la igualdad de trato y la no discriminación, intolerancia, discurso de odio y delitos de odio.
- h) La colaboración y coordinación con agentes públicos y privados internacionales vinculados con la igualdad de trato e intolerancia, sin perjuicio de las competencias encomendadas a la Secretaría General Técnica".

Alega que se trata de funciones novedosas que no encajan en ninguno de los programas de acceso a los Cuerpos de funcionarios del Subgrupo A1. La demanda señala "que existen perfiles entre los cuerpos y escalas de funcionarios para (...) desempeñar este puesto" aunque sin precisar cuáles son.

Refuta también que se impugne la idoneidad de la nombrada.

17.- Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI (Ministerio de Igualdad).

La Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI es de nueva creación y se le atribuyen unas competencias singulares y de extrema relevancia social. Entre ellas destaca el necesario desarrollo y promoción de la no discriminación de este colectivo en todo tipo de políticas públicas y actuaciones administrativas de diversa índole. La valoración positiva de la diversidad, como eje primordial de actuación, tendrá su plasmación en diferentes medidas, tanto de tipo legislativo -contra la discriminación de las personas LGTBI, específicas para las personas trans, o también en el ámbito del deporte- como de sensibilización y de cooperación con las diferentes asociaciones y organizaciones, tanto públicas como privadas, con experiencia acreditada en la materia.

La especificidad señalada, unida a la novedad de su inclusión en la estructura administrativa estatal, exigen contar con un director general que no quede circunscrito obligatoriamente a la condición de funcionario ya que, además, no existen en la actualidad cuerpos o escalas que garanticen el conocimiento específico y, sobre todo, la experiencia que se requiere en este ámbito. Por todo ello, resulta necesario permitir que perfiles profesionales con un acreditado conocimiento y experiencia en el ámbito de la garantía de la diversidad sexual, y en el trabajo por la no discriminación del colectivo LGTBI, puedan dirigir esta Dirección General.

Y el artículo 5º del Real Decreto 455/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad señala las funciones de esta Dirección General en los siguientes términos:

"1. Le corresponde a la Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI la propuesta de impulso y desarrollo de las medidas destinadas a garantizar el derecho a la igualdad de trato y no discriminación de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales (LGTBI), asegurando el pleno respeto a su libertad afectivo-sexual y, especialmente, las siguientes funciones:

- a) La coordinación de las políticas de la Administración General del Estado en materia de igualdad de trato y de oportunidades de las personas LGTBI y el desarrollo de políticas de cooperación con las administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales en materias de su competencia, así como con otros agentes públicos y privados, sin perjuicio de las competencias atribuidas a órganos de otros departamentos ministeriales.
- b) La preparación y propuesta de medidas normativas destinadas a garantizar la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI. c) La elaboración de informes y estudios, en materias que afecten al derecho a la igualdad de trato y no discriminación de las personas por su orientación sexual e identidad de género, en cualesquiera ámbitos de la vida.
- d) El impulso de medidas destinadas a procurar la inserción socio laboral de las personas LGTBI, con especial atención a la situación de las personas trans.
- e) En colaboración con los departamentos ministeriales y Administraciones Públicas competentes, la propuesta de actuaciones destinadas a la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI en el ámbito educativo.
- f) La elaboración y difusión de campañas de sensibilización sobre la diversidad afectivosexual, familiar y de género, así como de promoción de los derechos de las personas LGTBI.



g) La propuesta de medidas destinadas a la prevención y erradicación de los delitos de odio motivados por la orientación sexual o la identidad de género, así como la mejora de la asistencia y atención a sus víctimas, sin perjuicio de las competencias atribuidas en este ámbito a otros departamentos ministeriales.

h) El fomento de las actividades de las organizaciones que trabajan en favor de los derechos de las personas LGTBI, facilitando su participación en los procesos de toma de decisiones en las materias que les afectan.

i) Participar y mantener las relaciones que procedan en el ámbito internacional, sin perjuicio de las competencias encomendadas a la Secretaría General Técnica".

Alega que se trata también de funciones novedosas que no encajan en ninguno de los programas de acceso a los cuerpos de funcionarios del Subgrupo A1. La demanda señala "que sería posible encontrar funcionarios pertenecientes al Subgrupo A1 capaces de desarrollar estas funciones" aunque sin precisar cuáles son.

Rechaza que se impugne también la idoneidad de la nombrada como titular de esa Dirección General.

18.- Dirección General de Consumo (Ministerio de Consumo).

La Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales según establece el artículo 66.2 de la LRJSP inserta en la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 139/2020, señala que, en el Ministerio de Consumo, la Dirección General de Consumo cubre en su trabajo diario una extensa realidad social que abarca a la sociedad civil y a las distintas administraciones públicas, exigiendo tanto un conocimiento transversal del sector y de su realidad jurídica como especializado en la protección y la promoción de los derechos de los consumidores y usuarios y en el trabajo en red con administraciones y asociaciones de la sociedad civil que trabajan en esta área. Por ello, el puesto requiere de su titular una experiencia y unos conocimientos especializados que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública. Las especiales características del puesto de Director General de Consumo hacen necesario disponer de perfiles complejos que respondan de forma adecuada a las funciones encomendadas a esta Dirección General. Para ello, es preciso ampliar las posibilidades de selección de recursos humanos para la cobertura de este puesto, y prever su excepción a la reserva prevista para su cobertura exclusiva por personal funcionario.

La Dirección General de Consumo cubre en su trabajo diario una extensa realidad social que abarca a la sociedad civil y a las distintas administraciones públicas, de forma multidisciplinar y multinivel. Esa extensión exige tanto un conocimiento transversal del sector y de su realidad jurídica - de cara a la regulación y producción normativa, o a la gestión de soluciones arbitrales en el marco del Sistema Arbitral de Consumo, por ejemplo- como especializado en distintos ámbitos. Entre ellos, la protección y la promoción de los derechos de los consumidores y usuarios y el trabajo en red con administraciones y asociaciones de la sociedad civil que trabajan en esta área. En este sentido, esta última especialización se manifiesta en el trabajo realizado de la mano de las Comunidades Autónomas -como, entre otros, la gestión y el mantenimiento de la Red de Alerta- y de la Comisión Europea, así como en la gestión y mantenimiento del Registro Estatal de empresas de intermediación financiera.

Todo ello necesita por tanto de un conocimiento a la vez transversal y especializado que se corresponde con profesionales con conocimientos y experiencia en sus distintos aspectos competenciales, lo que puede ser difícil de alcanzar restringiéndonos al ámbito de la función pública en sentido estricto. Así, la formación y trayectoria profesional que se precisa ha de incluir el conocimiento de la realidad jurídica y social del sector de consumo autonómico, estatal y europeo, así como del ámbito asociativo de la sociedad civil, un nivel de especialización imprescindible para afrontar las tareas referidas en el artículo 66 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por su parte, el artículo 3º del Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo describe las funciones de esta Dirección General en los términos siguientes:

"1. La Dirección General de Consumo es el órgano al que corresponde la propuesta de regulación, en el ámbito de las competencias estatales, que incida en la protección y la promoción de los derechos de los consumidores y usuarios, el establecimiento e impulso de procedimientos eficaces para la protección de los mismos, la cooperación institucional interterritorial en la materia, el fomento de las asociaciones de consumidores y usuarios y el apoyo al Consejo de Consumidores y Usuarios.

2. La Dirección General de Consumo ejercerá, además de las funciones previstas en el artículo 66 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el ámbito de sus competencias, en particular las siguientes:



- a) Proporcionar a los ciudadanos, a las Administraciones Públicas y a los agentes sociales implicados, información, formación y educación sobre los derechos que asisten a los consumidores, en particular, a los más vulnerables, promocionando el consumo responsable.
- b) La ordenación y gestión del Sistema Arbitral de Consumo, así como la acreditación y comunicación a la Comisión Europea de las entidades de Resolución Alternativa de Litigios de acuerdo con lo previsto en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.
- c) La realización de análisis, pruebas y ensayos, a través del Centro de Investigación y Control de la Calidad (CICC), a los distintos productos, tanto alimenticios como industriales, presentes en el mercado que puedan ponerse a disposición de los consumidores, con objeto de verificar la calidad, la seguridad y la veracidad de la información presentada en el etiquetado y de que dichos productos se adecuen a las diferentes reglamentaciones y normas que les sean aplicables. Además, el desarrollo de la labor de formación y asesoramiento del personal técnico para la investigación, puesta a punto y validación de métodos y ensayos eficaces de análisis.
- d) El fomento, la sostenibilidad y el registro de las asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito supra autonómico, así como el apoyo y mantenimiento del Consejo de Consumidores y Usuarios.
- e) La gestión de la Red de Alerta de productos no alimenticios como punto de contacto nacional mediante la cual se intercambia información entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Comisión Europea.
- f) El apoyo a los órganos de cooperación existentes con las Comunidades Autónomas y a la Conferencia Sectorial de Consumo.
- g) La cooperación y apoyo técnico a los servicios de consumo de las Comunidades Autónomas y otras Administraciones Públicas, en relación con el control oficial o la vigilancia en el mercado de bienes y servicios, para luchar contra el fraude, proteger la salud y seguridad y los intereses económicos de los consumidores.
- h) La preparación de acciones judiciales en representación de los intereses colectivos de los consumidores, de conformidad con lo previsto en la legislación vigente.
- i) La elaboración de propuestas de ordenación y normativas en materia de bienes y servicios que faciliten y mejoren la protección de los consumidores, en particular los más vulnerables, y el consumo responsable, así como informar preceptivamente proyectos de normas o propuestas que afecten a los servicios o productos de consumo.
- j) La coordinación e informe sobre la posición de España y, en su caso, la representación, en los asuntos que afectan a la protección de los derechos de los consumidores ante la Unión Europea y en los organismos internacionales.
- k) La promoción y realización de estudios o encuestas en relación con el consumo, así como impulsar y participar en el seguimiento de los códigos de autorregulación que se acuerden en materia de publicidad, especialmente dirigidos a menores, y que se adopten para la mejora de los bienes y servicios prestados a los consumidores y usuarios.
- l) La gestión del Centro Europeo del Consumidor en España, integrado en la ECC-Net de la Unión Europea.
- m) La gestión y mantenimiento del Registro Estatal de empresas de intermediación financiera, incluyendo la instrucción y resolución de los procedimientos derivados de las infracciones relacionadas con el mismo.
- n) El ejercicio como Oficina de enlace única, a los efectos del Reglamento (UE) 2017/2394 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2006/2004".

No existe ningún cuerpo funcional con una formación que abarque esa gran pluralidad de funciones y, desde luego, no la tienen aquellos a que simplemente alude la demanda: la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos, especialidad Sanidad y Consumo; tampoco es suficiente la mera referencia de la demanda a que "en las administraciones territoriales existen funcionarios con conocimientos en la materia al haberse transferido gran parte de las competencias".

Rechaza que se cuestione la idoneidad de la nombrada titular de esa Dirección General a la vista de lo que señala el Portal de Transparencia.



19.- La Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

Esa Dirección General fue creada por el Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. En su disposición final 1ª creó esa Dirección General y modificó en ese sentido el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se había establecido la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ya señaló el Abogado del Estado que la jurisprudencia ha avalado que la excepción a la reserva funcional puede ser establecida no sólo en el real decreto por el que, con carácter general, se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales sino que también puede establecerse posteriormente modificando el mismo con ocasión de los reales decretos que fijan la estructura básica de cada Ministerio; esta posición ha sido expresamente confirmada por el artículo 66.2 de la LRJSP que simplemente alude a que la excepción habrá de establecerse en "el Real Decreto de estructura".

Tanto el preámbulo del Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 como su MAIN abreviada justifican esta excepción a su cobertura por funcionarios públicos del Subgrupo A1 al indicar que esta dirección general, de novedosa creación, tendrá que asumir nuevas competencias relacionadas con el reconocimiento y protección de la diversidad familiar y con la elaboración de un marco estatal de servicios sociales de gestión descentralizada, en coordinación con otras administraciones y con el Tercer Sector de Acción Social. Todo ello requiere que su titular cuente con experiencia y conocimiento especializado para la gestión de los servicios sociales relacionados con las nuevas realidades familiares, un conocimiento transversal y, a la vez, específico que se corresponde con profesionales con experiencia y conocimientos que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública, al no corresponderse con la preparación específica exigida a ningún cuerpo o escala concreto, por lo que puede ser difícil de seleccionar restringiéndonos al ámbito de la función pública en sentido estricto.

Por su parte, el artículo 4º del Real Decreto 452/2020 señala las funciones de esa Dirección General en los siguientes términos:

"1. Corresponden a la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y en cooperación con las comunidades autónomas, las siguientes funciones:

- a) El impulso, análisis, elaboración, coordinación y seguimiento de los planes, estrategias y programas de actuación en materia de servicios sociales de Tercer Sector de Acción Social, de voluntariado, de protección y promoción de las familias y su diversidad, sin perjuicio de las competencias de otros departamentos en la materia.
- b) El impulso, elaboración, coordinación y seguimiento del Programa Nacional de Reformas, en lo referido al objetivo de reducción de la pobreza y lucha contra la exclusión social, de acuerdo con la Estrategia Europea 2020 y la Estrategia 2030 de Naciones Unidas, sin perjuicio de las funciones encomendadas a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, en colaboración con otros ministerios, y en particular con el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- c) El impulso de políticas públicas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana española.
- d) La gestión del sistema de información de usuarios de servicios sociales.
- e) La gestión de los estudios, estadísticas y la formación de profesionales de servicios sociales de atención primaria y especializada, de protección y promoción de las familias y su diversidad, así como del Tercer Sector de Acción Social y del voluntariado.
- f) El fomento de la cooperación con entidades del Tercer Sector de Acción Social en los ámbitos relativos a programas de acción social, población gitana, y de familias y su diversidad.
- g) La convocatoria y gestión de subvenciones del tramo estatal con cargo a la asignación tributaria para fines sociales del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto de Sociedades, y las herencias abintestato a favor de la Administración General del Estado, así como la definición del régimen básico de las subvenciones destinadas a fines de interés social con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a gestionar por las comunidades autónomas, la gestión de subvenciones a entidades del Tercer Sector de ámbito estatal, en los ámbitos de servicios sociales, familias y su diversidad e infancia, y la gestión de subvenciones de programas en el marco europeo.
- h) El impulso y desarrollo del Tercer Sector de Acción Social y del voluntariado social.



- i) El impulso y gestión de órganos colegiados para el análisis, debate y propuestas en materia de familias y su diversidad, población gitana y acción social.
- j) El análisis de la normativa relativa a la protección y promoción de las familias y su diversidad, al Tercer Sector de Acción Social, voluntariado, servicios sociales y lucha contra la pobreza y la exclusión social y, en su caso, la formulación de las propuestas correspondientes, en colaboración con otros ministerios, y en particular con el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- k) Las relaciones con la Unión Europea y organismos extranjeros e internacionales y la colaboración técnica en los programas de cooperación internacional relativos a familias y su diversidad, Tercer Sector de Acción Social, voluntariado, servicios sociales, población gitana y lucha contra la pobreza y la exclusión social, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de la Subsecretaría del Departamento, en colaboración con otros ministerios, y en particular con el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.
- l) El reconocimiento de las cualificaciones profesionales expedidas en los Estados Miembros de la Unión Europea y en los signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que facultan para el ejercicio de la profesión de Diplomado/Graduado en Trabajo Social en España. Ello sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Universidades en materia de reconocimiento de títulos y cualificaciones profesionales".

A la vista de esas funciones, aduce que las mismas no corresponden con las propias de ningún cuerpo funcional y la demanda, aunque no comparte esa opinión, lo cierto es que no menciona a ningún cuerpo del Subgrupo A1 que, en concreto, se encuentre capacitado para desarrollar esas tareas.

La demanda señala igualmente que previamente existía una Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia que tenía las competencias que tiene la Dirección General que nos ocupa, y cuya persona titular fue siempre funcionaria del Subgrupo A1. Sin embargo, esa Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia ya fue exceptuada de la cobertura funcional por la disposición adicional 4ª del Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, lo cual, insiste, no impedía que fuera ocupada por funcionarios del Subgrupo A1.

La demanda cuestiona, asimismo, la idoneidad de la directora general nombrada como titular de este órgano. Sin embargo, esa falta de idoneidad resulta desmentida por los propios datos del Portal de Transparencia.

20.- La Dirección General de Ordenación del Juego (Ministerio de Consumo).

Esa Dirección General fue creada por el Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo que en su disposición final 5ª creó esa Dirección General y modificó en ese sentido el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se había establecido la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Tanto el preámbulo del Real Decreto 495/2020 como su MAIN abreviada justifican esta excepción a su cobertura por funcionarios públicos del Subgrupo A1 poniendo de manifiesto que corresponde a esta Dirección General el ejercicio de las funciones de regulación, autorización, supervisión, coordinación, control y, en su caso, sanción, de las actividades de juego en el ámbito estatal, entre otras. El desempeño de tales funciones requiere y hace necesaria la coordinación de la Administración General del Estado y del resto de las Administraciones Públicas, así como de los agentes económicos y sectores interesados, para organizar y coordinar, entre otros, procesos tan específicos como son los relativos a las actividades del juego de ámbito estatal, para poder ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector y para desarrollar y ejecutar políticas y acciones preventivas dirigidas a la sensibilización, información y difusión de buenas prácticas del juego, del juego ordenado y del juego responsable. Así, las características específicas de las funciones a desempeñar, suponen la exigencia de un conocimiento transversal y requieren que su titular haya demostrado previamente una carrera profesional, en el sector público o privado que acredite la cualificación y experiencia necesarias para la gestión de un sector y unos agentes económicos específicos, atributos que se corresponden con un perfil profesional que no cabe circunscribir tan solo a un cuerpo o escala funcional en el ámbito de la función pública.

Las amplias funciones asignadas a esa Dirección General vienen recogidas en el artículo 4º del Real Decreto 495/2020 en los siguientes términos:

"1. La Dirección General de Ordenación de Juego es el órgano al que corresponde el ejercicio de las funciones de regulación, autorización, supervisión, coordinación, control y, en su caso, sanción, de las actividades de juego de ámbito estatal.

2. La Dirección General de Ordenación del Juego ejercerá las funciones previstas en el artículo 66 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en el ámbito de sus competencias, y en la disposición adicional décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, correspondiéndole, en particular, las siguientes:



- a) La tramitación de la autorización de las actividades ocasionales de juego de ámbito estatal, así como de cualquier aspecto de las modalidades y tipos de juego sujetos a título habilitante que requiera de una autorización específica.
 - b) La propuesta y el análisis del impacto de la normativa relativa a la actividad de juego de ámbito estatal.
 - c) La inspección de las actividades de juego de ámbito estatal y de los sistemas técnicos utilizados en las mismas, así como la propuesta de iniciación de expedientes sancionadores derivados de dicha inspección.
 - d) La tramitación de los procedimientos de solicitud de títulos habilitantes para el ejercicio de actividades de juego de ámbito estatal.
 - e) La tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de juego en relación con los puntos de venta de la sociedad estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A.
 - f) Las relaciones institucionales con otros órganos u organismos de la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, corporaciones locales, organismos internacionales y cualquier otra institución pública, española o extranjera, con funciones regulatorias en materia de juego.
 - g) Las relaciones institucionales con cualesquiera entidades públicas o privadas en relación con la dimensión social o económica del juego.
 - h) La gestión económico-financiera de las garantías vinculadas a las licencias generales de juego.
 - i) La gestión de los recursos materiales e infraestructuras relacionados con los sistemas electrónicos de supervisión de los operadores y de relación con los participantes, operadores y otras administraciones públicas.
 - j) Informar, con carácter preceptivo, la autorización de las actividades de lotería sujetas a reserva.
 - k) La tramitación de expedientes administrativos sancionadores iniciados por infracciones contempladas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.
 - l) La persecución del juego ilegal no autorizado, ya se realice en el ámbito del Estado español, ya desde fuera de España y que se dirija al territorio español.
 - m) El requerimiento de información a entidades, operadores de juego, proveedores de servicios de estos y participantes en los juegos.
 - n) El requerimiento a cualquier proveedor de servicios de pago, entidades de prestación de servicios de comunicación audiovisual, servicios de la sociedad de la información o de comunicaciones electrónicas, y servicios o canales de difusión de publicidad y promoción de juegos, del cese de los servicios que estuvieran prestando.
 - ñ) El establecimiento de los requisitos técnicos y funcionales de los juegos y la homologación de los sistemas técnicos de juegos.
 - o) La promoción y supervisión de mecanismos de relación entre los participantes y los operadores de juego y de protección de los intereses de los participantes, incluyendo la tramitación y resolución de las reclamaciones que pudieran ser presentadas por los participantes contra los operadores.
 - p) La promoción y realización de estudios y trabajos de investigación en materia de juego, así como sobre su incidencia o impacto en la sociedad.
 - q) La supervisión de los mecanismos y sistemas de ordenación de la actividad publicitaria en materia de juego de ámbito estatal.
 - r) La gestión de los Registros del sector del Juego de ámbito estatal.
 - s) La colaboración con las autoridades competentes en la prevención y control del fraude y la defensa de la integridad en las actividades de juego, y con otros reguladores del Espacio Económico Europeo en la persecución del juego ilegal.
 - t) El desarrollo y ejecución de políticas y acciones preventivas dirigidas a la sensibilización, información y difusión de buenas prácticas del juego, del juego ordenado y del juego responsable, mediante campañas de publicidad, la actuación en medios y redes de comunicación y la colaboración con otras Administraciones Públicas u organismos de carácter público o privado...
4. Se adscriben a la Dirección General de Ordenación del Juego, la Comisión Nacional para combatir la manipulación de las competiciones deportivas y el fraude en las apuestas y el Consejo Asesor de Juego Responsable.



5. Asimismo, se adscribe a la Dirección General de Consumo el Centro de Investigación y Control de la Calidad (CICC)".

Como puede verse, se trata de funciones que no encajan en ninguna de las habilidades y conocimientos propios de ningún cuerpo de funcionarios del Subgrupo A1. La demanda afirma genéricamente que existen funcionarios de los grupos A1 con capacidad y experiencia suficiente en la materia aunque no precisa cuáles son los cuerpos a que pertenecen.

En cuanto a la persona nombrada como titular de esa Dirección General, el Portal de Transparencia muestra su idoneidad.

A continuación responde respecto a la impugnación de Organismos Autónomos Estatales y Entidades Gestoras de la Seguridad Social cuyo titular de su máximo órgano de Dirección está dispensado de tener la condición de funcionario público del Subgrupo A1.

1.- Dirección General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) (Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

La justificación a la reserva funcionarial para esa Dirección General se efectúa de forma idéntica tanto el Real Decreto 139/2020 como en su MAIN señalando que el segundo párrafo del artículo 100.1 en relación con el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, permite el desempeño de los puestos de Director General de organismos autónomos a personas que no ostentan la condición de funcionario público. Por ello, considera aplicable esta circunstancia a la persona titular de la Dirección General del Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) (O.A.), organismo autónomo responsable de la promoción de España como destino turístico en el mundo, creando valor para nuestro sector turístico e impulsando la sostenibilidad económica, social y medio ambiental de los destinos nacionales. Se encarga de coordinar y liderar a los actores tanto públicos como privados del sector, en que conocimientos complementarios derivados de su experiencia en el sector privado permiten una visión más integral y comprensiva.

Por su parte, el Real Decreto 425/2013, de 14 de junio, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto de Turismo de España, señala en su artículo 2º que corresponden al Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), en el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, las funciones siguientes:

"a) La gestión de la marca España en su dimensión turística: la imagen de España como destino de viajes, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y con el Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España.

b) La planificación, el desarrollo y la ejecución de actuaciones para la promoción del turismo español en los mercados internacionales y entre los no residentes en España, el apoyo a la comercialización de productos turísticos españoles en el exterior y entre los no residentes en España y la colaboración con las Comunidades Autónomas, los entes locales y el sector privado en programas de promoción y comercialización de sus productos en el exterior y entre los no residentes en España.

c) La investigación de los factores que inciden sobre el turismo, así como la elaboración, recopilación y valoración de estadísticas, información y datos relativos al turismo, y la creación y difusión del conocimiento y la inteligencia turística y la coordinación de la información sobre el sector turístico.

d) La prestación de servicios de marketing en el exterior a las empresas e instituciones turísticas españolas en relación con los extremos recogidos en los párrafos b) y c).

e) La gestión y explotación de establecimientos turísticos, que tenga encomendadas, así como realizar las inversiones que le correspondan en los bienes de su patrimonio propio, adscrito o en aquellos cuyo uso tenga cedido por otros organismos o entes públicos; en particular, es de su competencia ejercer el control de eficacia de la Sociedad Paradores de Turismo de España, S.A., e instruir a la misma respecto a las líneas de actuación estratégicas de la sociedad, sin perjuicio de las competencias que tiene atribuidas la Dirección General del Patrimonio del Estado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas".

Como puede verse se trata de funciones muy específicas que, en contra de lo que sostiene la demanda, no encajan entre los cometidos propios de un cuerpo generalista como es el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado con independencia de que en el pasado miembros de ese Cuerpo puedan haber ostentado esa Dirección General.

Como la demanda aquí no cuestiona la idoneidad profesional de la persona nombrada como titular de esa Dirección General el Abogado del Estado se limita a recordar que el Presidente de Turespaña lo es por ser Secretario de Estado de Turismo y no por ser funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.



2.-Dirección General del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Igualdad)

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 justifica conjuntamente la excepción de esa Dirección General con la de la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas señalando que en la Dirección del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades y en la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas, se considera que las funciones específicas de estos órganos directivos requieren perfiles profesionales y experiencia previa tanto en el sector público como en el privado. En particular, por las competencias propias del contenido del puesto de trabajo, se aconseja que los titulares de ambos órganos directivos reúnan una amplia experiencia de relación con los ámbitos universitario, asociativo (ONGs) y fundacional, así como con los medios de comunicación.

Por su parte, la Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales según establece el artículo 66.2 de la LRJSP inserta en la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto 139/2020, amplía la justificación del preámbulo del Real Decreto 139/2020 en lo que a esa Dirección General específicamente señalando que el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades es un organismo autónomo encargado de la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, así como la prevención y la eliminación de toda clase de discriminación de las personas por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Dirección del Instituto debe encargarse de canalizar la colaboración del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad en estas materias con otras Administraciones públicas y con las entidades representativas del sector, todo lo cual aconseja que el titular de este órgano directivo reúna una amplia experiencia de relación con los ámbitos universitario, asociativo (ONGs) y fundacional, así como con los medios de comunicación. A este respecto, las funciones que deberá desempeñar van más allá de las funciones técnicas o de gestión administrativa habituales en la mayor parte de los departamentos de la Administración General del Estado, y que, en consecuencia, deben ser desempeñadas necesariamente por funcionarios de carrera. Cabe destacar a este respecto que no existe un cuerpo de funcionarios cuyo perfil pueda relacionarse específicamente con este ámbito de la actividad pública.

Todo ello hace necesario excepcionar de la reserva funcionarial el nombramiento de la persona titular de la Dirección del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, de conformidad con el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Cabe señalar que la excepción ya se aplicaba a la titular de este centro directivo de acuerdo con el Real Decreto 698/2018, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establecía la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Asimismo, la mencionada excepción ya fue recogida en el Real Decreto 292/2003, de 7 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer.

Las funciones de este Instituto aparecen recogidas en el artículo 3º del Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, en los siguientes términos:

"Para el cumplimiento de sus fines el Instituto de la Mujer está facultado para desarrollar, en el ámbito de las competencias estatales en esta materia, las siguientes funciones:

- 1ª. Estudiar la situación de la mujer española en los campos legal, educativo, cultural, sanitario y sociocultural.
- 2ª. Recopilar información y documentación relativa a la mujer, así como la creación de un banco de datos actualizado que sirva de base para el desarrollo de las funciones y competencias del Instituto.
- 3ª. Elaborar informes e impulsar medidas que contribuyan a eliminar las discriminaciones existentes respecto a la mujer en la sociedad.
- 4ª. Seguir la normativa vigente y su aplicación en la materia que es competencia de este Instituto.
- 5ª. Prestar asesoramiento y colaboración al Gobierno para lograr las metas previstas en la Ley 16/1983, de 24 de octubre.
- 6ª. Coordinar los trabajos que han de desarrollar los diferentes Ministerios y demás Organismos específicamente relacionados con la mujer.
- 7ª. Administrar los recursos de todo orden que le sean asignados para el cumplimiento de sus fines.



8ª. Establecer relaciones con las organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal y procurar la vinculación del Instituto a los Organismos internacionales respectivos, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

9ª. Fomentar las relaciones con Organismos internacionales dedicados a las materias afines y de interés del Instituto, de acuerdo con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

10ª. Establecer relaciones con las instituciones de análoga naturaleza y similares de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, en especial a través de la Conferencia Sectorial y demás órganos de cooperación existentes en este ámbito material.

11ª. Fomentar la prestación de servicios en favor de la mujer y, en particular, los dirigidos a aquéllas que tengan una especial necesidad de ayuda.

12ª Recibir y canalizar, en el orden administrativo, denuncias formuladas por mujeres en casos concretos de discriminación de hecho o de derecho por razón de sexo.

13ª. Realizar cuantas actividades sean precisas para el logro de las finalidades anteriormente expuestas, dentro de las habilitaciones concedidas por la normativa de aplicación a los Organismos autónomos y por la Ley General Presupuestaria".

Se trata de una excepción tradicional vigente ya desde el año 2003, plenamente justificada y sin que a ello pueda ser obstáculo la genérica referencia de la demanda a que: "existe una pluralidad de cuerpos, tanto generales como especiales, que podrían desempeñar las funciones que se corresponden con la dirección general de un organismo autónomo y que en su mayor parte son de carácter administrativo".

Rechaza que se cuestione la idoneidad de la directora general nombrada.

3.- La Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas (Organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática).

Señala que el preámbulo del Real Decreto 139/2020 justifica conjuntamente esta excepción con la de la Dirección General del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

Sin embargo, también aquí la Memoria justificativa de la excepción a la condición de funcionario en las Direcciones Generales amplía la justificación del preámbulo del Real Decreto 139/2020 en lo que a la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas específicamente señalando que también es necesario excepcionar de la reserva funcional el nombramiento de la persona titular de la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas, de conformidad con el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La función primordial y necesaria de la actividad de este centro directivo obedece a la contribución que realiza del análisis y conocimiento científico de la sociedad española, a través de la recogida de los datos necesarios para la investigación en ámbitos muy diversos, desde la evolución de la opinión pública a la investigación aplicada, así como el apoyo a la formación e investigación.

Estas específicas funciones obligan a que el puesto sea cubierto por un profesional de un perfil con amplios conocimientos, experiencia previa con la Administración Pública y el sector privado y relación profesional en los diferentes ámbitos de la sociedad española, lo que requiere de unas características especiales que hacen aconsejable contemplar la posibilidad de que su titular no tenga necesariamente que ostentar la condición de funcionario.

Cabe señalar que la excepción en el nombramiento del Presidente del Centro de Investigaciones Sociológicas ya fue recogida en el Real Decreto 698/2018, de 29 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establecía la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, en atención a las características específicas de este organismo.

Del mismo modo, cabe citar, como antecedente, la disposición adicional primera del Real Decreto 869/2008, de 23 de mayo, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, que también recogía esta excepción.

Las funciones del CIS aparecen detalladas en el artículo 3º del Real Decreto 1214/1997, de 18 de julio, sobre organización del Centro de Investigaciones Sociológicas en los términos siguientes:

"a) La programación, diseño y realización de estudios que contribuyan al conocimiento científico de la sociedad española, principalmente mediante la ejecución de las encuestas que sean necesarias para llevar a cabo dichos estudios.



- b) La programación, diseño y realización de estudios que contribuyan al conocimiento científico de la realidad social de las diferentes Comunidades Autónomas, cuando proceda, mediante la suscripción por el centro, de los oportunos convenios de cooperación con las mismas.
- c) La realización de estudios que proporcionen diagnósticos sobre situaciones y asuntos sociales y sirvan de orientación a los poderes públicos en sus iniciativas normativas y ejecutivas.
- d) La creación y mantenimiento de bases de datos en las materias de su competencia.
- e) El desarrollo de trabajos de documentación y la difusión de los resultados de la actividad científica del organismo, así como de otros estudios de naturaleza académica que contribuyan al conocimiento científico de la sociedad española.
- f) La promoción y estímulo de la investigación social aplicada, mediante la organización de cursos y seminarios, la convocatoria de becas, ayudas y premios, y la participación en programas de formación de técnicos y especialistas en la materia.
- g) El fomento de la colaboración científica con centros universitarios y de investigación para la realización de proyectos de investigación conjuntos, para la formación de investigadores en ciencias sociales, para la participación en reuniones y congresos, tanto a nivel nacional como internacional, y para la realización de planes de intercambio y cooperación con entidades españolas y extranjeras especializadas".

Por tanto, se trata de funciones que justifican esta tradicional excepción a la reserva funcional.

Por otra parte, el nombrado para esa Dirección General -aparte de que lo ha sido por Real Decreto 771/2018 por lo que su impugnación resulta extemporánea como señalamos- es Catedrático de Sociología de modo que su nombramiento persistiría en todo caso y ya hemos indicado en varias ocasiones la jurisprudencia reiterada que señala que la excepción a la reserva funcional no impide que el nombramiento recaiga también en funcionarios del Subgrupo A1.

4.- La Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) (entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

Respecto a esta entidad gestora de la Seguridad Social, la justificación del preámbulo del Real Decreto 139/2020 y de su MAIN señalan que también se considera aplicable esta circunstancia a la persona titular del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), entidad gestora de la Seguridad Social, responsable del seguimiento y gestión de prestaciones sociales y económicas clave para la acción política en favor de la justicia social, la inclusión de la discapacidad, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la gestión de centros y colaboración con entidades y organizaciones de personas mayores, requiere de un perfil especializado que, como ha venido haciéndose con anterioridad, precisa exceptuarse de la reserva a personal funcionario.

Por su parte, el artículo 1º del Real Decreto 1.226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del IMSERSO señala que:

"Las competencias del IMSERSO, que tienen su fundamento en el artículo 57.1.c) del citado texto refundido y en otras disposiciones generales, se refieren a las siguientes materias:

- a) La gestión y seguimiento de las pensiones de invalidez y jubilación en sus modalidades no contributivas y en la forma prevista en la disposición adicional decimoctava del referido texto refundido.
- b) Los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social.
- c) El seguimiento de la gestión de las prestaciones económicas derivadas de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos, sin perjuicio de la gestión directa de estas prestaciones en las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- d) La propuesta de normativa básica que garantice los principios de igualdad y solidaridad para la determinación de los baremos, a los efectos del reconocimiento del grado de minusvalía. e) La propuesta y ejecución, en su caso, de las funciones atribuidas a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad en el artículo 9.1.a) del Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- f) El fomento de la cooperación con las organizaciones y entidades que agrupan a las personas mayores.
- g) El establecimiento y gestión de centros de atención especializada o de aquellos a los que se les asignen objetivos especiales de investigación de ámbito de actuación estatal en el campo de acción del Instituto.



- h) La propuesta, gestión y seguimiento de planes de servicios sociales de ámbito estatal en las áreas de personas mayores y de personas dependientes.
- i) Las relaciones con organismos extranjeros e internacionales y la asistencia técnica a los programas de cooperación internacional en materias y colectivos de su ámbito de acción".

Sostiene que esas funciones requieren un perfil especializado en su Dirección General sin que sea obstáculo a ello la genérica afirmación de la demanda en el sentido de que "se requieren perfiles gestores que pueden encontrarse en muchos de los cuerpos de funcionarios del Subgrupo A1".

Rechaza que se cuestione la idoneidad del titular nombrado pues el Portal de Transparencia señala la formación académica del mismo, que es funcionario de carrera de la Administración Local.

5.- Dirección General del Instituto de la Juventud (INJUVE) (Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030).

Respecto a ese organismo público estatal, la justificación del preámbulo del Real Decreto 139/2020 y de su MAIN también es la misma y ambas ponen de manifiesto que en una situación similar a la del IMSERSO se encuentra en su ámbito la Dirección General del Instituto de la Juventud (INJUVE), encargado de promover la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes, propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural y de impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás administraciones públicas, precisándose un perfil con características no ajustadas a las cualificaciones exigidas a los funcionarios, por lo que puede ser necesario incorporar como titular a quién, reuniendo las específicas cualidades que se precisan, no reúna en cambio la condición de funcionario.

Por su parte, el Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud señala en su artículo 2º que son fines del mismo:

- "a) El fomento del asociacionismo juvenil y la colaboración para su avance.
- b) El desarrollo y coordinación de un sistema de información y comunicación en materia de juventud.
- c) El fomento de las relaciones y de la cooperación internacional en materia de juventud.
- d) La promoción cultural de la juventud y el conocimiento de otras realidades culturales.
- e) El fomento de la formación en los valores de solidaridad e igualdad.
- f) El desarrollo de las condiciones sociales y políticas necesarias para la emancipación de los jóvenes.
- g) La promoción de las acciones que redunden en el desarrollo sostenible y en hábitos de vida saludable de la juventud.
- h) En general, la ejecución de las políticas del departamento respecto de la juventud".

Y el artículo 3º del Real Decreto 486/2005 indica que:

"1. Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto de la Juventud está facultado para desarrollar, en el ámbito de las competencias estatales en esta materia, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo de la cooperación con las Administraciones públicas en materia de juventud.
- b) El fomento de la comunicación, los intercambios y la movilidad de los jóvenes españoles en el ámbito nacional e internacional.
- c) El análisis y la investigación de la realidad juvenil.
- d) La promoción de la participación del Consejo de la Juventud de España y de los jóvenes en general en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de juventud del Gobierno.
- e) El fomento de la cooperación territorial en el desarrollo de las políticas de juventud.
- f) La prestación de cualesquiera otros servicios adecuados para el cumplimiento de sus fines específicos".

Puede verse, por tanto, que a los órganos rectores del INJUVE -entre los que se encuentra su Dirección General- se les encomiendan unas funciones que van más allá de la mera gestión de subvenciones y de las funciones que están habituados a desempeñar los funcionarios del Subgrupo A1.

Rechaza que la directora general nombrada, no sea idónea de acuerdo al Portal de Transparencia.

6.- Dirección General del Instituto para la Transición Justa, (organismo autónomo adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).

Ese organismo autónomo fue creado por el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que en su disposición final 1ª añadió la Dirección General de ese Instituto a los organismos enumerados en la disposición adicional 7ª.1 del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se había establecido la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Tanto el preámbulo del Real Decreto 500/2020 como su MAIN normal justifican esta excepción a su cobertura por funcionarios públicos del Subgrupo A1 poniendo de manifiesto que el Instituto para la Transición Justa tiene por objeto la identificación y adopción de medidas que garanticen a trabajadores y territorios afectados por la transición justa hacia una economía baja en carbono, un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo y la población de estos territorios. El cumplimiento de este mandato requiere la articulación de medidas basadas en la participación social y la promoción de espacios de diálogo, en coordinación con organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y demás agentes sociales. El ejercicio de estas funciones por la persona titular de la Dirección del Instituto requiere de una cualificación profesional y de unos conocimientos específicos que no se exigen de forma expresa en ninguno de los cuerpos de funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, pertenecientes al Subgrupo A1, lo cual aconseja que para su nombramiento no se exija la pertenencia a un cuerpo de funcionarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El Instituto para la Transición Justa asume las funciones del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras cuyo Estatuto fue aprobado por Real Decreto 492/1998, de 27 de marzo, y que en su artículo 4º describe así sus funciones:

"Para el desarrollo de su objeto, el Instituto realizará las siguientes funciones:

- a) Gestionar las ayudas de cualquier naturaleza que se concedan a las empresas dedicadas a la minería del carbón, tanto por su actividad minera como por procesos de reestructuración y racionalización de la misma, subrogándose en las obligaciones indemnizatorias adquiridas por las empresas mineras del carbón con sus trabajadores como consecuencia de la extinción de los contratos de trabajo, de acuerdo con el procedimiento y con sujeción a los requisitos y límites que sean establecidos.
- b) Inspeccionar y controlar las producciones de carbón de las empresas mineras, verificando, asimismo, los orígenes de los carbones suministrados a las centrales térmicas, recabando para ello la información que se considere necesaria. Asimismo, podrá inspeccionar y controlar los "stocks" ubicados en los parques de las centrales térmicas instaladas en territorio del Estado.
- c) Gestionar las ayudas que puedan corresponder a los sujetos productores de energía eléctrica, titulares de centrales térmicas, en aplicación de lo dispuesto en la normativa aplicable a la minería del carbón.
- d) Gestionar las ayudas destinadas a cubrir cargas excepcionales vinculadas a planes de modernización, reestructuración y racionalización de la actividad de las empresas mineras del carbón.
- e) Gestionar las ayudas de cualquier naturaleza que tengan por objeto el desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón.
- f) Desarrollar políticas de difusión y asesoramiento técnico sobre normativa de ayudas, aspectos mercantiles, fiscales y otros que permitan la captación de proyectos empresariales y su implantación en las zonas mineras del carbón.
- g) Suscribir convenios, tanto con personas privadas o públicas, para el mejor cumplimiento de su objeto.
- h) Articular y desarrollar cuantos incentivos financieros se consideren oportunos para fomentar el desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón.
- i) Elaborar estudios, estadísticas e información general relativa al sector minero.
- j) Realizar cuantas otras funciones y actividades sean necesarias para la adecuada implantación de la política de reordenación de la minería del carbón y para el desarrollo económico alternativo de las zonas mineras del carbón".

Aun cuando esas funciones ya justificarían por sí solas la excepción funcional teniendo en cuenta que el Real Decreto 500/2020 desvincula la Dirección General del Instituto de la del titular de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio, además, el real decreto ha querido dice el Abogado del Estado dar



una mayor amplitud a las funciones del Instituto para la Transición Justa no limitándolas exclusivamente a las derivadas de la minería del carbón y de la reestructuración de las comarcas mineras, medidas que en todo caso se concretarán cuando se apruebe el nuevo Estatuto del Instituto para la Transición Justa que prevé la disposición final 2ª del Real Decreto 500/2020.

En este nombramiento la demanda no cuestiona la idoneidad de la directora general nombrada.

7 y .8.- Las Directoras Generales del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) y del Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA), ambos organismos autónomos adscritos al Ministerio de Cultura y Deporte.

La demanda impugna aquí el Real Decreto 856/2018, de 6 de julio (BOE núm. 164 de 7 de julio de 2018) por el que se nombró Directora General del INAEM y el Real Decreto 891/2018, de 13 de julio (BOE núm. 170, de 14 de julio de 2018) por el que se nombró Directora General del ICAA. Ya puso de manifiesto que se trata de impugnaciones manifiestamente extemporáneas que no pueden prosperar.

En todo caso, el Real Decreto 2491/1996, de 5 de diciembre, de estructura orgánica y funciones del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, establece en su artículo 2º los fines del mismo señalando que le corresponde la consecución de los siguientes fines:

"1. La promoción, protección y difusión de las artes escénicas y de la música en cualquiera de sus manifestaciones.

2. La proyección exterior de las actividades a que se refiere el apartado anterior.

3. La comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas en las materias propias del organismo, de acuerdo con ellas".

Y en su artículo 3º señala como funciones del mismo:

"1. La realización de acciones de fomento y difusión, en particular mediante premios, ayudas y subvenciones.

2. La programación y gestión de las unidades de producción, musicales, líricas, coreográficas y teatrales del organismo autónomo, así como las funciones adecuadas para su actuación en aquellas entidades públicas o privadas con fines similares en que participe el Instituto o el Ministerio de Educación y Cultura.

3. El inventario, catalogación y difusión del patrimonio musical y dramático.

4. Cuantas otras funciones resulten precisas para la consecución de los fines que se le Encomiendan".

Y en su artículo 6º.1 señala que:

"El Director general del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música es nombrado y separado por Real Decreto, acordado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Educación y Cultura y, en atención a las características específicas de las funciones que la Dirección General tiene atribuidas, para su nombramiento no será preciso que ostente la condición de funcionario".

Por su parte, el Real Decreto 7/1997, de 10 de enero, de estructura orgánica y funciones del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, señala en su artículo 2º que corresponde al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales la consecución de los siguientes fines:

"1. Desarrollar la creación, incrementar la producción y favorecer la distribución de producciones españolas.

2. Alcanzar una proporción aceptable de mercado interior que permita el mantenimiento de todo el conjunto industrial del cine español.

3. Mejorar el grado de competencia de las empresas e incentivar la aplicación de nuevas tecnologías.

4. La proyección exterior de la cinematografía y de las artes audiovisuales españolas.

5. La salvaguarda y difusión del patrimonio cinematográfico español.

6. Fomentar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas en materia de cinematografía y artes audiovisuales".

Y en su artículo 3º señala que el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales ejercerá las siguientes funciones:

"El Director General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales es nombrado y separado por real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra de Cultura, y, en atención a las características especiales de las funciones que la Dirección General tiene atribuidas, para su nombramiento no será preciso que ostente la condición de funcionario".



Ya en conclusiones se opone al argumento mantenido en las de la recurrente acerca de la revisión de oficio de disposiciones de carácter general ya que tal razón no afecta al plazo para interponer recurso contencioso administrativo al margen de la revisión de oficio como en el presente caso.

Pasa luego a responder a los nombramientos impugnados en la demanda en la Secretaría de Estado de Comunicación con rango de director general reiterando la argumentación en conclusiones al oponerse a las de la parte recurrente.

Son los 7 nombramientos siguientes:

- Director del Departamento de Información Nacional de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 235/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
- Directora del Departamento de Información Internacional de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 236/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
- Director del Departamento de Información Autonómica de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 237/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
- Director del Departamento de Información Económica de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 238/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
- Directora del Departamento Digital de la Secretaría de Estado de Comunicación. Real Decreto 374/2020, de 18 de febrero (BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2020).
- Director de la Oficina del Alto Comisionado para España Nación Emprendedora. Real Decreto 239/2020, de 4 de febrero (BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2020).
- y Directora de la Oficina del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil. Real Decreto 411/2020, de 25 de febrero (BOE núm. 49, de 26 de febrero de 2020).

La demanda sostiene, en síntesis, que: "se enmascara bajo la denominación de Departamentos lo que en realidad son direcciones generales, incurriendo en un fraude de ley (artículo 6.4 de L.E.C.) que ha de entrañar la nulidad de los nombramientos (artículo 47.2 de la LPACAP), cuando no una desviación de poder de los artículos 48 de la tan citada Ley 39/2015 y en la LJCA, cuyo artículo 70 entiende por desviación de poder "el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico".

Recalca el Abogado del Estado que la Presidencia del Gobierno no es un Ministerio, y que además, en el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, que la reestructura no se contiene ninguna Dirección General.

Ante todo, subraya que los reales decretos impugnados en sí mismos se limitan a efectuar esos 7 nombramientos pero la disposición que establece que los nombrados tendrán rango de director general es el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, el cual no ha sido impugnado en la demanda deviniendo consentido y firme.

En todo caso, como señala el artículo 57.1 de la LRJSP: "La Administración General del Estado se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios" y sólo a "Los Ministerios y su estructura interna" está dedicado el capítulo II del título I de la LRJSP dentro del cual se encuentra el artículo 66 que regula los directores generales y que son definidos como: "los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio".

De igual modo, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, distingue entre los Departamentos Ministeriales y la Presidencia del Gobierno y así p.ej: en su artículo 2º dice que corresponde al Presidente del Gobierno: j) Crear, modificar y suprimir, por real decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías del Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno".

Y, en contra de lo que postula la demanda, dice el Abogado del Estado que no existe ninguna norma que identifique o limite la Presidencia del Gobierno a su Gabinete de forma que el Gabinete de la Presidencia del Gobierno "se regulará por real decreto del presidente en el que se determinará, entre otros aspectos, su estructura y funciones" (artículo 10.1 de la Ley del Gobierno) pero ello no quiere decir que la estructura de la Presidencia del Gobierno no pueda comprender más órganos adicionales a su Gabinete. Por tanto, se ha querido establecer una distinción entre Ministerios y Presidencia del Gobierno dotando a ésta de una mayor flexibilidad en cuanto destinada a recoger las unidades de asesoramiento y apoyo directo al Presidente del Gobierno y limitando la exigencia del artículo 66.2 de la LRJSP a las Direcciones Generales de los Ministerios lo cual, evidentemente, no impediría ni convertiría en ilegal una innecesaria justificación de la excepción funcional en Direcciones Generales de la Presidencia del Gobierno.



No existe en nuestro ordenamiento un texto en que se regulen de forma unitaria el Gobierno y la Administración General del Estado sino que el Gobierno (y, en consecuencia, la Presidencia del Gobierno) se han regulado por la mencionada Ley del Gobierno mientras que la Administración General del Estado (y, en consecuencia, el nombramiento de los Directores Generales de los Ministerios y la reserva funcional en su nombramiento y excepciones) se han regulado por la LOFAGE primero (artículo 18) y por la LRJSP ahora (artículo 66).

A mayor abundamiento, el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno no contiene Dirección General alguna, sino que solo confiere a los titulares de determinadas unidades "rango de director general", lo cual, evidentemente, no convierte a esas unidades en Direcciones Generales.

Por último, subraya que la STS de 19 de febrero de 2013 (recurso núm. 241/2012), avaló que las funciones de la entonces Dirección General de Comunicación del Ministerio de la Presidencia justificaban su no cobertura por funcionarios de carrera de titulación superior, en su FD 9º.

SÉPTIMO.- *El expediente administrativo.*

El artículo 70 de la Ley 39/2015, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas.

El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 32.

Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA-, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad.

El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante.

Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas (un ejemplo el código electrónico COVID-19 Derecho Europeo y Estatal del Boletín Oficial del Estado).

Tal situación no se cumple en el expediente remitido por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que no puede llamarse electrónico aunque en lugar de en hojas de papel ha sido remitido en formato CD .En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento.

OCTAVO.- *Doctrina general iniciada en la sentencia de 21 de marzo de 2002 y recordada en la de 19 de febrero de 2013 sobre la excepcionalidad del nombramiento de Director General no funcionario y el control jurisdiccional de la discrecionalidad.*

No vamos a reiterar el contenido del apartado segundo del artículo 66 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, similar a la precedente regulación en el apartado segundo del artículo 18 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, destacado en el fundamento quinto al hacer mención a la posición del Abogado del Estado y la amplia cita de jurisprudencia de esta Sala interpretando el precepto derogado análogo al vigente.

Mas si resulta relevante poner de relieve los aspectos generales esenciales de la doctrina jurisprudencial sobre la cuestión reiterados en la sentencia de 19 de febrero de 2013. Dichos pronunciamientos son los que deben ser tomados en consideración para resolver el presente recurso.

" **CUARTO.-** La cuestión que plantea este recurso es harto conocida por la Sala, ya que desde la entrada en vigor de la Ley 6/1.997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas oportunidades sobre asuntos similares al que ahora nos ocupa.



La Ley citada en su Exposición de Motivos dedicó el apartado VIII al que denominó principio de profesionalización de la Administración General del Estado, y acerca de ello expuso que: "Como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales, la ley consagra el principio de profesionalización de la Administración General del Estado, en cuya virtud los Subsecretarios y Secretarios generales técnicos, en todo caso, y los Directores generales, con carácter general, son altos cargos con responsabilidad directiva y habrán de nombrarse entre funcionarios para los que se exija titulación superior. Además, a los Subdirectores generales, órganos en los que comienza el nivel directivo de la Administración General del Estado, también la ley les dispensa un tratamiento especial para subrayar su importancia en la estructura administrativa". Pronunciándose en estos términos la Ley pretendió dar efectividad a un principio que la doctrina había consagrado como el desideratum a lograr en el seno de la función pública, y que era el servicio en todo caso a los intereses generales, acuñándose para el mismo el término de principio de eficacia indiferente, separando así con carácter general el funcionamiento de la Administración en su propia actividad cotidiana, del impulso político que en determinadas circunstancias también puede caracterizar a la Administración.

Ese espíritu de la Ley se convirtió en norma en su artículo 6, que al referirse a la organización central de la Administración General del Estado distinguió entre órganos superiores y órganos directivos, e incluyó entre estos últimos a los Subsecretarios y Secretarios generales, los Secretarios generales técnicos y Directores generales, y los Subdirectores generales. Y en ese mismo artículo en su apartado 10 dispuso que "los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia", cerrando por último el artículo 18.2 de la Ley el círculo de la pretendida profesionalización de la Administración General que había establecido con carácter general con una excepción razonable, que plasmó del siguiente modo: "Los Directores generales serán nombrados y separados por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento.

Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 art. 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el real decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario".

Sobre esta cuestión, como es conocido, existe una Jurisprudencia consolidada de la Sala, que se inicia con la sentencia de 21 de marzo de 2.002, recurso ordinario 1.060/2.000, y que continúa con sentencias como las de 7 de diciembre de 2.005, recurso 90/2004, 6 de marzo de 2.007, recurso 23/2.006, 4 de junio de 2.008, recurso 26/2.006, 2 de julio de 2.008, recurso 81/2.005, 3 de septiembre de 2.010, recurso 528/2.008, 28 de septiembre de 2.010, recurso 49/2.008 y 10 de abril de 2.012, recurso 572/2.010, que siguen en lo esencial, los criterios sentados en la primera de ellas.

La inicial sentencia de 21 de marzo de 2.002, recurso 1.060/2.000, en el fundamento cuarto expresó lo que sigue: "La nueva regulación legal -Ley 6/1.997- consagra pues, un régimen riguroso de profesionalización (funcionarización, en realidad) de los más altos cargos de la estructura administrativa estatal, por encima de los cuales sólo se encuentran los Secretarios de Estado y los Ministros quienes, dada su cualidad de miembros del Gobierno (Ministros) o de titulares de órganos directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno (Secretarios de Estado), no están, obviamente, sujetos a aquellos condicionamientos.

La excepción inserta en el artículo 18.2 de la Ley 6/1997 permite al Consejo de Ministros excluir que una determinada Dirección General sea servida, de modo obligado, por funcionario de carrera de nivel superior, exclusión que: a) Ha de venir contemplada, precisamente, en el Real Decreto de estructura del Departamento. b) Ha de tener como causa las "características específicas" de las funciones atribuidas a la Dirección General.

A partir de esta premisa, el Consejo de Ministros, como titular de la potestad de nombramiento, puede designar o bien a un funcionario o bien, como en este caso, a persona que no ostente dicho carácter, en el buen entendimiento de que la excepción se refiere tan sólo a la previa condición funcional pero no al resto de los criterios (profesionalidad y experiencia) exigibles".

Y en el siguiente de sus fundamentos -el quinto- puso de relieve que: "No siendo incondicionada la atribución que la Ley confiere al Consejo de Ministros para sustraer una determinada Dirección General a su régimen de provisión ordinario entre funcionarios de carrera, según hemos visto, la decisión de aquel órgano exige, para su validez, además del respeto de los elementos reglados, que la justificación sea objetiva y expuesta en términos que permitan comprender las razones por las cuales la decisión misma es adoptada.

Ciertamente la Ley 6/1997 no ha expresado qué "características específicas" hacen viable la excepción que analizamos, y lleva razón el Abogado del Estado al sostener que pueden serlo no sólo las dos (confidencialidad e insuficiencia profesional del funcionariado de carrera) a las que se refiere la demanda, sino otras de signo diverso; ello no obstante, la interpretación más lógica del artículo 18.2 es que la exclusión de la reserva a



favor de funcionarios de carrera con título superior vendrá justificada, normalmente, por el hecho de que las funciones de una determinada Dirección General no se correspondan con las correlativas, en cuanto a preparación, experiencia y cometido, asignadas a aquellos funcionarios.

No hay inconveniente en reconocer que el Consejo de Ministros goza de un cierto margen de apreciación (de discrecionalidad, en suma) para apreciar qué tipo de características singulares aconsejan hacer uso de la potestad que, en definitiva, le ha reconocido el Legislador. Margen de apreciación que, además, se corresponde con la naturaleza estructural de este género de decisiones, pertenecientes a un ámbito tradicionalmente reservado a la potestad autoorganizativa en el que -sin la presencia del artículo 18.2 de la Ley- sería incluso difícil reconocer la legitimación de los funcionarios para impugnarlas.

La existencia del componente discrecional no impide, como ambas partes convienen en admitir, el control jurisdiccional del acto adoptado. ("y sí debemos, examinar si en el caso de autos el ejercicio de la facultad atribuida al Consejo de Ministros se hizo en términos acordes con la Ley habilitante".)

NOVENO- *Direcciones Generales exceptuadas con anterioridad a los reales decretos impugnados que ya fueron objeto de examen por este Tribunal Supremo por haberse impugnado su excepcionalidad adoptada mediante Real Decreto.*

En la prolija contestación del Abogado del Estado se manifiesta que algunos de los apartados de la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, excepcionando la condición de funcionario de determinados directores generales constituyen reiteración de lo vertido en reales decretos precedentes. Recalca que ya fueron objeto de enjuiciamiento por este Tribunal al impugnarse reales decretos contra la estructura de varios departamentos ministeriales con una regulación, en cuanto a la excepcionalidad, análoga a la ahora realizada que entiende fue avalada por este Tribunal.

1. La Dirección General de Comunicación, Diplomacia Pública y Redes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, anteriormente denominada Dirección General de Medios y Diplomacia Pública del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Tal como pone de relieve el Abogado del Estado, fue objeto de enjuiciamiento en el recurso 241/2012 fallado por sentencia de 19 de febrero de 2013, que examinó el preámbulo del Real Decreto 1887/2011 y el artículo 17 del Real Decreto 342/2012. Y en su fundamento QUINTO concluyó que:

"No ofrece duda que lo expuesto permite concluir que la excepción establecida en esta ocasión fue correcta. Y ello porque para obtener esos objetivos lo esencial es que se trate de un profesional de la comunicación -como lo define la norma- con una dilatada experiencia profesional, que domine las nuevas estrategias de comunicación y los novedosos medios de comunicación. Experiencia que habrá adquirido en los distintos medios de comunicación privada o pública, prensa -en sus distintas manifestaciones- radio, televisión, y que puede haber compartido previamente con la actividad prestada también en alguna Administración Pública o en íntima relación con la misma, piénsese en Gabinetes de Comunicación nacionales o internacionales o corresponsalías en distintos países u organismos internacionales.

En definitiva, de cuanto antecede, es claro que la justificación de la exención cumple con los criterios de profesionalidad y experiencia que exige el artículo 6.10 de la Ley 6/1997, y con las características específicas de las funciones que enumera el artículo 17 del Real Decreto 342/2.012."

Lo acabado de exponer es perfectamente extrapolable a la actual regulación por lo que se desestima la pretensión.

2. La Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior.

En la precitada sentencia de 19 de febrero de 2013, fundamento sexto, enjuició la excepcionalidad establecida por el Real Decreto 1887/2011 y es absolutamente extrapolable, a la regulación aquí impugnada atinente a la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior. Dice así:

"ha de destacarse que la DG de Tráfico ha reforzado su carácter político en la nueva estructura, pues el previo RD no contenía referencia alguna a la elaboración de políticas viales; Este carácter político (siendo la actividad política, según definición comúnmente aceptada, la relacionada con la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo en asuntos públicos), intensamente relacionado con la transversalidad, justificaría, según Jurisprudencia que ya hemos citado, también la aplicación del art. 18.2".

También en este supuesto la excepción merece ser confirmada. A juicio de la Sala se justifica, amén de en las competencias en las que detiene su atención la defensa del Estado, en las palabras claves que contiene el Preámbulo del Real Decreto 1.887/2.011 y que atribuyen a este órgano directivo un carácter transversal a la sociedad y a la economía del País en su conjunto.



Es decir, el Gobierno entiende, y lo hace a nuestro juicio dentro del marco de apreciación que le concede la norma que le habilita con rango de Ley, que las políticas que dimanen de esa Dirección General trascienden a las competencias meramente administrativas que posee, para ir más allá y alcanzar a aspectos como la seguridad vial en su conjunto, y el transporte por carretera, y en definitiva la actividad económica, que merecen una atención política singular, y que pueden mejorar cualitativamente esos sectores desde la experiencia de la relación con el sector privado en el área de las infraestructuras y la seguridad en la circulación vial, que repercutan favorablemente en el entramado social y económico español.

El término transversal que en este caso emplea el Real Decreto, quiere poner de manifiesto que la actividad de la Dirección General revela una actividad política que alcanza a la sociedad y a la economía del País en su conjunto -así expresamente se consigna- y que requiere, también, un conocimiento de esos sectores de la actividad privada, y, por lo tanto, trasciende en importancia a la mayoría de las competencias administrativas de la Dirección General que enumera el artículo 10 del Real Decreto 400/2.012 que regula la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

En consecuencia la Dirección General cumple las características específicas a las que se refiere el artículo 18.2, párrafo segundo in fine de la Ley 6/1.997, y que en relación con el número 10 del artículo 6 de la Ley, permiten excepcionar que una Dirección General se ocupe por persona que no ostente la condición de funcionario."

Esta argumentación es válida para la actual regulación que no innova especialmente las competencias de la Dirección General cuestionada por lo que se desestima la pretensión.

3. La Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Plantea el Abogado del Estado que parte de sus funciones estaban atribuidas a la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo en el Real Decreto 53/2018, de 27 de julio, así como que previamente en el Real Decreto 362/2017, de 8 de abril, modificando el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, se había excluido la condición de funcionario de su titular. También subraya que la antes citada sentencia de 19 de febrero de 2013, dictada en el recurso 241/2012, avaló la excepción con fundamento en la regulación contenida en el Real Decreto 1887/2011.

En efecto el fundamento décimo de la sentencia de 19 de febrero de 2013 dice:

"El Sr. Abogado del Estado al oponerse a esta concreta objeción, amén de recurrir a la justificación que para ella ofrecen los preámbulos de los Reales Decretos 1.887/2011 y 452/2.012, recuerda que se trata de una excepción ya preexistente para una Dirección General de igual denominación y similares características. Junto a la anterior enumera las muy numerosas competencias que se asignan a ese órgano directivo y añade que la Sala "ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicación del 18.2 LOFAGE a un Centro Directivo prácticamente idéntico con competencias y justificación muy similares (podría decirse que ahora están todavía reforzadas y dotadas de mayor calado político) en su Sentencia de 6-3-07,

Tal y como afirma la Administración demandada, la sentencia ya citada de la Sala de seis de marzo de dos mil siete, recurso n.º 23/2.006, Sección Tercera, en el FJ segundo, declaró que: "en relación con la Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda del Ministerio de Vivienda, se describen en la Memoria justificativa y se refieren en la Exposición de Motivos del Real Decreto 100/2006, las funciones específicas atribuidas a este órgano en los ámbitos de la política de acceso a la vivienda, gestión de la edificación y promoción de la arquitectura, que hace conveniente que el titular acredite, además de conocimientos técnicos del sector, experiencias en el ámbito de la gestión inmobiliaria que se adquieren en el ámbito empresarial privado".

Si entonces consideramos que la justificación era acorde con las circunstancias específicas que concurrían en la Dirección General, seis años después las razones ahora expuestas se muestran aún más convincentes, para sostener que la excepción se ajusta a los criterios determinados por el artículo 18.2 de la Ley 6/1.997.

La crisis que experimenta en España el sector inmobiliario alcanza dimensiones inusitadas, e influye sobre la economía del país en muchos aspectos como el desempleo generado en la población menos favorecida, y en las economías familiares y en las de las empresas a ello dedicadas, cualquiera que fuera su dimensión, así como en el sistema financiero. En resumen queda suficientemente justificada la excepción una vez más."

A la vista de que en la regulación de funciones actualmente atribuida a las anteriormente asignadas se han adicionado las relativas a la Agenda 2030, no se evidencian razones para modificar el anterior criterio que entendió acreditada la excepción, por lo que se desestima la pretensión.

4.-La Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas del Ministerio de Trabajo y Economía Social.



También respecto de estas direcciones generales opone el Abogado del Estado la sentencia de 19 de febrero de 2013 que avaló que su titular pudiese no tener la condición de funcionario.

En efecto, su fundamento séptimo dice:

"esta excepción otorga continuidad a la atribuida a una Dirección General de igual denominación y similares competencias en el Ministerio de Trabajo.

Describe las competencias que atribuye a ese órgano directivo el artículo 4.1 del Real Decreto 343/2.012, de 10 de febrero, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio Empleo y Seguridad Social y concluye afirmando "la exclusión se funda en dos razones, cualquiera de las mismas suficiente por sí sola para justificarla:

-No tienen especial conexión con las funciones desempeñadas habitualmente por funcionarios:

Pues bien, el ámbito de la dirección relacionado con la empresa parece el prototipo en el cual es más deseable la experiencia de gestión privada a la experiencia pública propia de todo funcionario (la experiencia acreditada) en la gestión privada que reconoció como fundamento suficiente la STS de 6-3-07 respecto de la DG de Instituciones Penitenciarias, respecto de la DG de Arquitectura y Política de Vivienda, o de la DG Ferrocarriles).

-Por otra, el núcleo esencial de las competencias enumeradas es de marcado cariz político. Éste, como se señala por la doctrina, se caracteriza, frente a la actividad administrativa, por ser expresión de un mayor grado de discrecionalidad y oportunidad (debe recordarse que se define la Política como actividad orientada ideológicamente hacia la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de un grupo en asuntos públicos); y, por tanto, se trata de competencias que exceden del giro o tráfico administrativo normal: "participación en el diseño de las políticas públicas"; actividades de "promoción" ;elaboración de normas; "diseño, gestión y seguimiento de programas" o programación, ejercicio de las funciones atribuidas a España como Estado Miembro, etc.

Es obvio que aunque algún funcionario pudiera reunir los conocimientos y experiencia que lo harán adecuado para su cobertura, no hay cuerpo funcional alguno para cuyo ingreso se exijan tales conocimientos y experiencias.

Concurrentemente, recordemos que el preámbulo se refiere a "la alta carga política de las competencias de dicha Dirección General". Pues bien, recordemos que, el TS no ha limitado los supuestos de existencia de características especiales a la inexistencia de Cuerpos funcionariales con aptitud específica, si no que admite como justificación la intensidad política de la función (como en el caso de tratado por la STS de 2-7-08, referido a la DG de Cooperación Autonómica): y ya hemos destacado el intenso componente que va más allá de lo meramente ejecutivo y entra en lo político de las funciones de esta DG.

Debemos destacar en este contexto que la memoria del RD de estructura del Ministerio justifica (folios 124 y ss del expediente) la ampliación excepcional de la estructura de esta DG haciendo referencia (ver pag. 125) al contexto también excepcional y notorio de paro actual que lleva al Gobierno a un especial reforzamiento de esta área por el gran número de trabajadores autónomos; la tendencia a la baja de la afiliación; el carácter estratégico de las actividades desarrolladas por los autónomos (ver último párrafo de tal folio); la incidencia del trabajo autónomo como creador de empleo (folio 126); y la necesidad por ello de aumentar el nivel de interlocución con el sector: Todo lo cual incide de nuevo en la importancia política y estratégica de esta DG, y en que sus competencias exceden de las propias del giro o tráfico administrativo".

Tampoco esta pretensión anulatoria puede prosperar. Coincidimos plenamente tanto con la justificación que ofrece el preámbulo del Real Decreto, como con las razones que ofrece la defensa del Estado, para concluir que la excepción está suficientemente motivada y justificada."

No se muestran tampoco argumentos sustantivos para un cambio de criterio respecto a lo anteriormente manifestado sobre la justificación motivada de la excepción por lo que tampoco prospera la pretensión.

5.- La Dirección General de Migraciones y la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria.

También aquí invoca el Abogado del Estado la sentencia de 19 de febrero de 2013, por lo que reproducimos su fundamento octavo referido a la Dirección General de Migraciones:

"A diferencia de los supuestos anteriores esa exclusión de la regla general -designación de funcionarios para el puesto de Director General- se recoge no en el Real Decreto 1.887/2.011 sino en el Real Decreto 343/2.012, de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que en su preámbulo manifiesta que: "en relación con la Dirección General de Migraciones, a la que se encomiendan funciones de coordinación y gestión de programas de integración de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados, su desarrollo exige conocimiento de los factores de vulnerabilidad que afectan a estos



colectivos y experiencia en las relaciones con la sociedad civil organizada en este sector; de igual modo, respecto de la atención a los españoles en el exterior y retornados, se precisa experiencia en la relación con organismos e instituciones en los países de residencia de aquellos y con las Administraciones y entidades que en nuestro país se ocupan de esta materia. Teniendo en cuenta las características específicas que concurren en tales funciones, se considera conveniente permitir que el nombramiento del titular de dicha Dirección General no se limite a los funcionarios, ampliándolo a otras personas que puedan resultar idóneas para su desempeño".

Es esta Dirección General la que la Asociación demandante tomó como referencia -botón de muestra es la expresión que utiliza-, para sin ánimo de exhaustividad, dice, detenerse en las funciones que le son propias, se refiere a la Dirección General, que "califica de técnicas, burocráticas y de gestión administrativa propias de cualquier departamento, y a la altura, desde luego, de los más que cualificados y preparados cuerpos de funcionarios en la actualidad".

La contestación a la demanda rechaza esos argumentos que refieren que se trata de funciones técnicas, burocráticas y de gestión administrativa, afirmando que la justificación está adecuadamente motivada ya que esa Dirección General para el desarrollo de sus competencias "exige conocimiento de los factores de vulnerabilidad que afectan a los colectivos de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados; experiencia en las relaciones con la sociedad civil organizada en este sector; y experiencia en la relación con organismos e instituciones en los países de residencia de los españoles en el exterior y con las Administraciones y entidades que en nuestro país se ocupan de esta materia".

Enumera las competencias, y concluye que "respecto del "conocimiento de los factores de vulnerabilidad que afectan a estos colectivos (inmigrantes, solicitantes de asilo, asilados) y experiencia en las relaciones con la sociedad civil organizada en este sector" (obviamente se refiere al ámbito de las ONGs), ni tal conocimiento ni tal experiencia es propia, obviamente, ni de los conocimientos exigidos para el ingreso en la función pública ni de la experiencia que en la misma se adquiere. Y se trata de aptitudes que son muy razonablemente útiles para el ejercicio de competencias más horizontales (las contenidas, por ejemplo, en las letras a, b, c); pero parecen realmente necesarias en las competencias que están relacionadas directamente con la atención a estos colectivos: así, letras g), i), J) k) o en las competencias sobre el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (parr.3 de tal artículo), que supone la interlocución con representantes de las ONGs.

En cuanto a la experiencia en la relación con organismos e instituciones en los países de residencia de los españoles en el exterior y retornados y con las Administraciones y entidades que en nuestro país se ocupan de estas materias, puede haberse adquirido tal experiencia de modo más probable fuera del sector público: y es más que razonable que se considere necesaria para el ejercicio de las competencias señaladas en las letras m), n), ñ) o p), o respecto de los demás órganos mencionados en el punto 3".

Como en los supuestos anteriores no podemos aceptar la tesis de la demandante. Ya para un supuesto solo similar, y, desde luego, con menores exigencias de conocimientos específicos en esas áreas y con menores requerimientos de relación con los sectores sociales dedicados a esas tareas, en sentencia de seis de marzo de dos mil siete de la Sección Tercera de la Sala, recurso n.º 23/2.006, consideramos justificada la excepción en relación con la Dirección General de Integración de los Inmigrantes en el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Por ello, y por lo expuesto hasta aquí, nada se opone a mantener esa singularidad relativa a la Dirección General de Migraciones que consideramos adecuada en atención a las características específicas de las funciones de esta Dirección General tal y como requiere el apartado segundo in fine del artículo 18.2 de la Ley 6/1.997.

Ya hemos dejado consignado en el fundamento anterior que el Abogado del Estado opone que las competencias atribuidas a la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria formaban parte de las asignadas a la Dirección General de Migraciones por el artículo 9 del derogado Real Decreto 343/2012, de 10 de febrero, que fue enjuiciado en la precitada sentencia de 19 de febrero de 2013.

Conviene, pues, recoger las funciones atribuidas a fin de contraponerlas a las que figuran en la norma ahora impugnada respecto a las dos Direcciones Generales que fueron relacionadas en los apartados relativos a la demanda y contestación del recurso. Así el artículo 9 establecía que las funciones de la Dirección General de Migraciones eran:

- "a) La coordinación funcional de la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado con competencias en materia de inmigración.
- b) La propuesta justificada de necesidades de medios e infraestructuras para la gestión de procedimientos de inmigración y la coordinación para su implantación por los órganos competentes.



- c) La ordenación de la gestión colectiva de contrataciones en origen y de los procesos de selección y contratación de trabajadores extranjeros en sus países de origen, o extranjeros documentados con visados de búsqueda de empleo, así como el apoyo a los trabajadores seleccionados a través de tales procedimientos.
- d) La gestión de los procedimientos sobre autorizaciones previstas en la normativa sobre extranjería e inmigración cuya resolución corresponda a cualquier órgano superior o directivo del Departamento en virtud de lo previsto en el ordenamiento jurídico.
- e) La ordenación y coordinación de las migraciones interiores.
- f) El desarrollo y la gestión del sistema de acogida integral e integración de inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria.
- g) La gestión de subvenciones en materia de integración de los inmigrantes y la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con la integración de las personas indicadas en el párrafo anterior.
- h) La gestión de las iniciativas, fondos y planes de acción de la Unión Europea sobre la materia.
- i) El desarrollo y la gestión de programas de primera atención y de intervención urgente para situaciones de carácter excepcional en colaboración, en su caso, con las Comunidades Autónomas, Entidades Locales, así como con entidades públicas y privadas.
- j) El desarrollo y gestión de programas vinculados al retorno de inmigrantes, la reagrupación familiar, y la acogida e integración de inmigrantes con visado de búsqueda de empleo.
- k) La planificación, gestión y seguimiento de los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y de los centros de atención a refugiados (CAR).
- l) La concertación de actuaciones de promoción de la integración de los inmigrantes, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, personas acogidas al régimen de protección temporal y otros estatutos de protección subsidiaria con otros departamentos ministeriales, Comunidades Autónomas, entidades locales y entidades públicas y privadas y, en particular, la gestión y seguimiento del Fondo de Apoyo a la acogida y la integración de los inmigrantes así como para el refuerzo educativo de los mismos y la promoción de programas innovadores en el ámbito de la acogida e integración en el entorno local.
- m) La atención a los españoles en el exterior y retornados.
- n) El reconocimiento y gestión de prestaciones económicas y ayudas asistenciales destinadas a españoles en el exterior y retornados.
- ñ) La asistencia sanitaria, en su país de residencia, a los españoles de origen beneficiarios de prestaciones económicas.
- o) La gestión de los programas de subvenciones y ayudas destinados a los españoles en el exterior y retornados.
- p) La coordinación funcional de la actuación de los órganos periféricos de la Administración General del Estado con competencias en materia de emigrantes retornados."

Y observamos que las funciones atribuidas por el artículo 7 del Real Decreto impugnado a la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria son:

- "a) La planificación, desarrollo y gestión del sistema nacional de acogida integral e inclusión de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, en su caso apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal.
- b) La gestión de subvenciones y la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con la acogida e inclusión de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, y en su caso apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal.
- c) La planificación, desarrollo y gestión de programas de atención humanitaria a personas migrantes y de intervención urgente para situaciones de carácter excepcional, en colaboración, en su caso, con las Comunidades Autónomas, Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, Entidades Locales, así como con entidades públicas y privadas.
- d) La planificación, gestión y seguimiento de los centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) y de los centros de acogida a refugiados (CAR), así como de las derivaciones desde estos centros a otros recursos o programas.



- e) La gestión de subvenciones y la colaboración con entidades públicas y privadas en materia de defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, y la colaboración con entidades públicas y privadas cuyas actividades se relacionen con dicha materia.
- f) El desarrollo y gestión de programas vinculados al retorno de personas migrantes, la reagrupación familiar, y la acogida e inclusión de personas migrantes con visado de búsqueda de empleo.
- g) La gestión de los fondos y planes de acción de la Unión Europea en materia de asilo, migración, integración e inclusión.
- h) La concertación con otros departamentos ministeriales, comunidades autónomas, entidades locales y entidades públicas y privadas de actuaciones de acogida e inclusión de personas migrantes, de solicitantes de asilo, refugiados y otros beneficiarios de protección internacional, y, en su caso, apátridas y personas acogidas al régimen de protección temporal."

Hay, pues, coincidencia, en unos casos en su literalidad y en otros en su espíritu respecto de los apartados f), g), h), i), j), k), l) de la precedente regulación, como también se produce respecto de las funciones atribuidas a la Dirección General de Migraciones, tanto en su regulación precedente como en la impugnada.

En consecuencia, no se muestran razones para modificar lo dicho en la sentencia de 19 de febrero de 2013 respecto a la justificación de la excepción.

6. La Dirección General de la Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia.

A los anteriores debe adicionarse la Dirección General de la Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia respecto de la que el Abogado del Estado omitió la existencia de la sentencia de 22 de octubre de 2013, recurso 240/2012 enjuiciado el Real Decreto 200/2012, que consideró justificada la excepción a la regla de que sea funcionario de carrera quien la desempeñe.

Ya hemos reflejado que la recurrente manifiesta que las funciones pueden ser desempeñadas por cuerpos tan específicos como el de los Farmacéuticos Titulares del Estado o de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos poniendo de relieve el pormenorizado programa que rige el proceso selectivo para el acceso al citado cuerpo funcional.

Por su parte el Abogado del Estado dice que se encuentra vigente desde 2016, sin indicar norma. Lo cual es cierto pues, al consultar la disposición adicional cuarta del Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre invocada respecto de la oposición formulada a la impugnación de la Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia se constata que también figuraba. Asimismo, se encontraba excepcionada en el Real Decreto 817/2018 - modificando el varias veces citado Real Decreto 595/2018- analizado con ocasión de la impugnación de la Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación, lo que no es óbice para su enjuiciamiento como se indicó en anterior fundamento.

A continuación, el Abogado del Estado enumera en su escrito, reflejado en el fundamento sexto, las prolijas competencias, para objetar que exceden del programa de farmacéuticos titulares.

Mas lo relevante -y omitido por el Abogado del Estado- es que la sentencia de 22 de octubre de 2013, recurso 240/2012, enjuició la impugnación por la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado del Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, eximiendo de la condición de funcionario al Director General de la Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia.

Enumera la antedicha sentencia las competencias atribuidas a la mencionada Dirección General y concluye en su fundamento quinto.

"se detallan, sin que en el proceso se nos ofrezcan razones para poner en tela de juicio lo que allí se concreta, funciones que no sólo van más allá de las propias de la dirección de la gestión administrativa de un ámbito o de unas materias determinadas, sino que, además, incluyen la propuesta y el diseño de estrategias y políticas sectoriales, de presente y de futuro, complejas y de innegable trascendencia, que también conectan con la conveniencia, e incluso necesidad, de un profundo conocimiento y experiencia de determinados sectores de la sociedad civil."

La contraposición entre las funciones enumeradas en el Real Decreto 200/2012 y las previstas en el Real Decreto ahora impugnado, reflejadas en fundamento anterior, muestran su concordancia en la mayoría de apartados - de la letra a) a la letra m)-, cambiando la mención de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio que aprueba el texto refundido de la antedicha Ley, con los añadidos n), ñ), o), p), s) un t) algo más amplio, w),



z), aa), ab), ac), pasando la anterior n) a ser la actual q). La incorporación de los nuevos apartados no muestran razones para modificar lo dicho en la sentencia de 22 de octubre de 2013.

DÉCIMO.- *La excepcionalidad establecida en el real decreto y el nombramiento de un funcionario para ocupar la Dirección General.*

1. La Dirección General de Infraestructura del Ministerio de Defensa.

Ya hemos dejado constancia de que la excepción no resulta en este caso novedosa ya que se preveía en los Reales Decretos 454/2012, de 5 de marzo, y 988/2017, de 24 de noviembre, así como que el nombrado en virtud del Real Decreto 383/2020 es un general de división del Cuerpo General del Ejército de Tierra, por lo que la impugnación carece de relevancia al no haber sido ejecutada la norma en sus términos.

2. La Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

También aquí la excepción proviene de una regulación anterior, el Real Decreto 595/2018, no enjuiciado.

Mas lo significativo para que no prospere la pretensión anulatoria, tal cual opone el Abogado del Estado, es que la designación de un funcionario hace que carezca de sentido la demanda.

En efecto, en ambos casos, el haber designado a un funcionario conlleva que la impugnación de la excepción carezca de relevancia al no haber sido ésta aplicada.

3. Director General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), entidad gestora de la Seguridad Social adscrita al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Ya hemos dejado constancia de que la recurrente sostiene que dada la actividad prestacional del Instituto se requieren perfiles gestores que pueden encontrarse en muchos funcionarios del subgrupo A.1. Asimismo, destaca que el designado ha sido un funcionario de la Administración local y de la autonómica lo que, a su entender, indica que es posible encontrar perfiles en el ámbito de la función pública.

También hemos reseñado que el Abogado del Estado subraya, enumerando las competencias del IMSERSO, lo que requiere, defiende, un perfil especializado para concluir en su condición de funcionario de carrera de la Administración Local.

Aunque el Abogado del Estado no la alega aquí, como si hace en los dos supuestos precedentes, la carencia de objeto de la impugnación, procede en unidad de doctrina mantener el mismo criterio, esto es que el nombramiento de un funcionario hace decaer la viabilidad de la impugnación ya que queda en una impugnación en abstracto al no haberse materializado su desarrollo.

4. La Dirección General de Consumo

Ya hemos dejado constancia de que la recurrente cuestiona la excepción al invocar la existencia de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos, especialidad de Sanidad y Consumo, mientras el Abogado del Estado la defiende con base en el preámbulo, en la Memoria justificativa y en la pluralidad de funciones atribuidas que no abarcan ningún cuerpo funcional.

Mas lo relevante es que, tal como admite la Asociación recurrente, *"si el puesto puede ser desempeñado por un docente universitario, que es funcionario del subgrupo A1"*, debemos resolver al igual que en el supuesto precedente. Es decir que esa designación hace decaer la viabilidad de la impugnación al ser abstracta por no haberse materializado su desarrollo en razón de la propia argumentación actora.

5. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Ya hemos reflejado la tesis de la recurrente según la cual existen numerosos cuerpos y escalas de funcionarios que podrían cumplir la función asignada en el Real Decreto 139/2020 a la Presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas. En tal sentido invoca la existencia de cuerpos generales de las Administraciones y en el ámbito universitario de las ciencias sociales.

También hemos dejado constancia de la oposición del Abogado del Estado que señala que la excepción ya había figurado en el Real Decreto 869/2008, de 23 de mayo y en el Real Decreto 698/2018, de 29 de junio, lo que defiende debido a las funciones asignadas.

Mas lo significativo a efectos de la improsperabilidad de la pretensión anulatoria es la condición profesional de origen respecto de la que ambas partes coinciden. Así el Abogado del Estado destaca que es catedrático de Sociología mientras la parte recurrente dice que ha sido Profesor Titular y Catedrático de Sociología.

UNDÉCIMO.- *Direcciones Generales respecto de las que no se ha desvirtuado la viabilidad de la excepción prevista en el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre .*



Procede despejar lo primero el argumento del Abogado del Estado respecto a la no impugnabilidad de la excepción de determinadas direcciones generales por constituir, en lo esencial, la reproducción de anteriores reales decretos como el 595/2018 y sus sucesivas modificaciones no impugnados en tiempo y forma.

Si bien este Tribunal ha dictado alguna sentencia respecto a la no impugnabilidad de normas reglamentarias reproducción de otras anteriormente dictadas y no impugnadas en tiempo y forma (sentencia de 7 de mayo de 2010, recurso ordinario 38/2007), la Sala se decanta por el criterio manifestado en el fundamento quinto de la sentencia de 31 de enero de 2001, recurso 507/1998:

"El hecho de que algunos preceptos tuviesen vigencia con anterioridad a la redacción dada al Reglamento Hipotecario por el Real Decreto recurrido, no impide que, al publicarse éste, las personas legitimadas puedan impugnar todos aquéllos que hayan sido objeto de modificación o nueva redacción con independencia de lo extensa o intensa que sea la reforma introducida y de que sean mera reiteración de los precedentes sin que previamente se hubiese cuestionado su legalidad."

Por ello examinaremos a continuación el resto de las direcciones generales cuestionadas independientemente de que constituyan una excepción nueva o la reproducción, con mayor o menor intensidad, de lo establecido en un Real Decreto anterior no impugnado.

Ya hemos reflejado en fundamento anterior la reiterada doctrina de esta Sala respecto a la excepción a que se refiere el artículo 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre desarrollada, en esencia, bajo el marco legal anterior, si bien análogo al actual.

Como ya se dijo en la sentencia de 21 de marzo de 2002, recurso 1060/2000, debe explicar la disposición reglamentaria "en términos mínimamente aceptables" las causas que justificarían la excepción, es decir la motivación no ha de ser vaporosa o etérea sino circunscrita a las atribuciones y competencias asignadas a la Dirección General en cuestión lo que comporta un plus de motivación sin que sea suficiente la invocación de la inexistencia de funcionarios, cuerpos o escalas con la formación engarzada a las competencias asignadas.

En paralelo, incumbe a la parte recurrente no incurrir en argumentos faltos de contenido individualizado respecto de la Dirección General de que se trate mediante referencias amplias como la existencia de funcionarios del subgrupo A-1. Debe explicitar qué cuerpo o categoría de funcionarios puede desarrollar los cometidos de aquellas a las que se aplica la excepción. Es mediante el conocimiento de las funciones legales y reglamentarias atribuidas a los distintos cuerpos o categorías como se podría comprobar la justificación de la excepción o la falta de ella.

1. La Oficina Española de Cambio Climático, OECC, con rango de Dirección General del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Ya hemos dejado consignada en páginas anteriores la argumentación de la parte recurrente que se limita a señalar que existen funcionarios y funcionarias del grupo A-1 con conocimientos específicos en la especialidad.

Por su parte el Abogado del Estado transcribe los 19 apartados del artículo 6º del Real Decreto 500/2020 asignando funciones a la OECC para concluir, siguiendo la motivación consignada en el preámbulo del Real Decreto, que, en concordancia con la Memoria justificativa, indica que la política nacional de cambio climático "*transciende a las competencias meramente administrativas necesarias para alcanzar los diversos sectores de la actividad económica del país, lo requiere unos conocimientos de todos esos sectores que no se exigen en el ámbito de la Administración General del Estado en ninguno de los Cuerpos de funcionarios cuyos cometidos estatutarios se correspondan con la cualificación profesional demandada en la gestión de estas áreas*".

Con arreglo a los principios enunciados al comienzo de este fundamento debemos concluir que la parte recurrente no muestra siquiera indiciariamente mediante la referencia a un cuerpo o escala concreta la existencia de los funcionarios o funcionarias que aduce por lo que no prospera la impugnación al reputarse suficientemente motivado.

2. La Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura.

La Asociación recurrente sostiene que ni la Memoria justificativa ni el preámbulo del Real Decreto 139/2020 especifican las razones que motivan la dispensa. El Abogado del Estado opone que la Memoria abreviada de Análisis de Impacto Normativo del Real Decreto amplía la justificación del preámbulo.

Adiciona el Abogado del Estado que las funciones de la citada Dirección General se reflejan en el Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte.



Mas, en lo que aquí importa, hemos de atender a la citada Memoria específica del Real Decreto 139/2020 que indica respecto a la Dirección antedicha:

"es un centro directivo orientado a al fomento de la producción editorial de España cuyo titular debe conocer el mundo de las letras o, alternativamente, de las empresas editoriales, con conocimientos profundos tanto de las tendencias de la producción literaria como del campo editorial español. El conocimiento del mundo de las letras españolas y de la creación literaria o del mundo editorial empresarial es imprescindible para adoptar medidas que aseguren un impulso en las letras españolas y en política editorial, presionadas ambas por la potente competencia extranjera y por la disminución de los hábitos de la lectura. El problema no es de hoy y casi desde la creación del Ministerio de Cultura este centro directivo ha sido, en alguna ocasión, encomendado a prestigiosos escritores o directivos del mundo editorial. Siempre se consideró que las conexiones con el campo de la creación literaria y con mundo editorial pueden proporcionar al titular de la Dirección General un conjunto de conocimientos y experiencias profesionales que no siempre están al alcance de los funcionarios públicos. Estas mismas cualidades profesionales vuelven a emerger en el ámbito del fomento de la lectura, fomento que va mucho más allá de la lectura en centros bibliotecarios. Conviene destacar que el fomento de la lectura, a pesar de su indudable conexión con las bibliotecas, tiene un anclaje, lógicamente necesario, con la creación literaria y con el mundo editorial y desde ese núcleo central se expande hacia los hábitos culturales y sociales de los ciudadanos, de modo que las mismas cualidades profesionales que parecen necesarias para el responsable del Libro emergen, duplicadas, para el gestor del Fomento de la Lectura. Asimismo, tanto el sector del libro como en las modernas modalidades de fomento de la lectura las transformaciones tecnológicas deben ser tenidas en cuenta de manera prioritaria."

Si atendemos a los criterios generales a que hemos hecho mención en el fundamento anterior y reiterado al inicio del presente hemos de concluir que la excepción se encuentra debidamente motivada.

La parte recurrente no ha justificado la existencia de un cuerpo de funcionarios con las características antedichas. Invoca que siempre ha estado ocupada por funcionarios del subgrupo A1, que no identifica, aunque anteriormente ha hecho mención a cuerpos generales y especiales.

3. La Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación.

Hemos reflejado más arriba que la Asociación demandante rechaza la afirmación de la Memoria justificativa respecto a la incapacidad de los funcionarios para atender a la llamada "economía creativa" o "economía naranja", mientras que el Abogado del Estado objeta que no identifica la actora cuáles son los cuerpos de funcionarios que podrían atender la industria del mundo cultural y de la acción cultural. Adiciona que se encontraba ya prevista la excepción en el Real Decreto 595/2018.

Procede despejar lo primero que la mencionada Dirección General no consta en la primera versión de la disposición adicional séptima del Real Decreto 595/2018 que relaciona las direcciones generales respecto de las que no estima preciso que sus titulares ostenten la condición de funcionarios. Es más, en el artículo 14, al indicar los órganos directivos en que se estructura el Ministerio de Cultura y Deporte, se establece que quedan suprimidas la Dirección General de Industrias Culturales y del Libro y la Dirección General de Bellas Artes y Patrimonio Cultural del citado ministerio. Fue el Real Decreto 817/2018, de 6 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y Deporte, modificando el Real Decreto 595/2018 el que, en su disposición final cuarta, modificó el apartado 1 de la disposición adicional séptima del Real Decreto 595/2018, incluyendo, entre otras, esta Dirección General y la Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura.

Al igual que acontece con la Dirección General del Libro y Fomento de la Lectura, la ahora examinada se encuentra regulada, en cuanto a sus funciones, en el ya invocado Real Decreto 509/2020, de 5 de mayo que, en esencia, reproduce lo establecido en el Real Decreto 817/2018 aunque, significativamente, incorpora las funciones m) y n) relativas a la coordinación de la Oficina Europa Creativa España y al fomento y la creación de espacios de colaboración en torno a las nuevas políticas y prácticas culturales como procesos de transformación social.

En la norma impugnada y en su Memoria del Análisis de Impacto Normativo se justifica la excepción en que la Dirección General de Industrias Culturales, Propiedad Intelectual y Cooperación tiene entre sus principales funciones:

"el diseño de las políticas de promoción de las industrias culturales y de acción y promoción cultural, en dimensión nacional e internacional, así como la defensa y protección de la propiedad intelectual. El diseño, planificación, gestión y promoción de las industrias culturales y de acción y promoción cultural, con un fuerte impulso de dirección política, lo que se denomina economía creativa exige un perfil profesional muy específico que no es fácil de encontrar en función pública. Por el contrario, en el mundo de las políticas de dinamización

cultural existen abundantes gestores con gran capacidad y experiencia profesional teniendo en cuenta que además en la sociedad actual las industrias culturales son un ámbito económico, empresarial y sociológico de una enorme dinamismo y complejidad con una fuerte presencia de nuevos avances. Todo ello aconseja tener la posibilidad de salir del más limitado ámbito de la función pública para atribuir la titularidad de este centro directivo a quien puede provenir del campo de las industrias culturales y de los organismos de gestión cultural."

No se habla de inhabilidad funcional sino de que el perfil es más propio del sector privado pues parece razonable considerar que la economía creativa o la transformación de ideas en beneficios exige un enfoque de trabajo multidisciplinario por lo que la motivación cumple las exigencias debidas.

Por ello tampoco aquí la parte recurrente ha mostrado elementos que puedan conducir a su pretensión de nulidad de la excepcionalidad.

4. La Dirección General de Derechos de la Infancia y de la Adolescencia.

En el fundamento segundo subrayamos lo esencial de la argumentación de la parte actora respecto a que siempre había sido una funcionaria del subgrupo A-1 la titular de la precedente Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia por lo que defiende la idoneidad de los funcionarios de los cuerpos generales de la Administración del Estado. Rechaza que no tengan la cualificación adecuada ni la cualificación necesaria para relacionarse con el tercer sector, la Unión Europea y las demás organizaciones internacionales.

El Abogado del Estado objeta, lo que hemos reflejado más ampliamente en el fundamento sexto: que la experiencia y el conocimiento en la relación con las entidades implicadas en la Unión Europea y terceros países puede no estar disponible en el ámbito de la función pública. Procede, luego a la enumeración del conjunto de atribuciones de esta Dirección sosteniendo que no se corresponden con las propias de ningún cuerpo funcional y que, la recurrente, no menciona qué cuerpo se encuentra capacitado. Adiciona que la Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia fue exceptuada de la cobertura funcional por la disposición adicional cuarta del Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre.

No incumbe a este Tribunal en este recurso pronunciarse sobre si la Administración cumple o no el artículo 14 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido del Estatuto de la Función Pública, que regula el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de los conocimientos y capacidades profesionales de los funcionarios. Es un hecho notorio la existencia de formación en Derecho de la Unión Europea y su inclusión en los nuevos planes de estudio, mas la recurrente no justifica de modo alguno la existencia de funcionarios de las características señaladas. La invocación de que las precedentes direcciones generales habían sido ocupadas por funcionarios carece de virtualidad en orden a valorar la improcedencia de la excepción.

Cabe añadir que la sentencia de 22 de octubre de 2013, recurso 240/2012, ya mencionada en el fundamento anterior, consideró que la establecida en el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, respecto de la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia era viable en atención a que las funciones asignadas iban más allá de la dirección de la gestión administrativa.

5. Dirección General del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

En el fundamento segundo dejamos reflejada la argumentación de la Asociación recurrente que subraya las funciones atribuidas en razón de lo destacado en el Portal de Transparencia, así como del artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. Por ello discrepa de la justificación consignada en el preámbulo del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, relativa a la necesidad de una amplia experiencia de relación con los ámbitos universitario, asociativo, fundacional y con los medios de comunicación que desarrolla conjuntamente para este centro directivo y para la presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas.

El Abogado del Estado objeta a la demanda con las funciones encomendadas en el artículo 3º del Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, reflejado en el fundamento sexto, y dice que la excepción ya fue recogida en el Real Decreto 292/2003, de 7 de marzo, así como que la actual Memoria justificativa del Real Decreto 139/2020 amplía la justificación del preámbulo en los siguientes términos:

"que el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades es un organismo autónomo encargado de promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social, así como la prevención y eliminación de toda clase de discriminación de las personas por razón de nacimiento, sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

La Dirección del Instituto debe encargarse de canalizar la colaboración del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad en estas materias con otras Administraciones públicas y con las entidades representativas del sector, todo lo cual aconseja que el titular de este órgano directivo reúna una



amplia experiencia de relación con los ámbitos universitario, asociativo (ONGs) y fundacional, así como con los medios de comunicación. A este respecto, las funciones que deberá desempeñar van más allá de las funciones técnicas o de gestión administrativa habituales en la mayor parte de los departamentos de la Administración General del Estado, y que, en consecuencia, deben ser desempeñadas necesariamente por funcionarios de carrera. Cabe destacar a este respecto que no existe un cuerpo de funcionarios cuyo perfil pueda relacionarse específicamente con este ámbito de la actividad pública."

Debe darse la razón al Abogado del Estado sobre que el argumento de la existencia de una pluralidad de cuerpos que podrían desempeñar la función no desvirtúa la excepción. La motivación de la Memoria responde a los parámetros exigidos por nuestra doctrina jurisprudencial, mientras que la parte recurrente no ha justificado, siquiera indiciariamente, qué cuerpos o escalas de la Administración están en condiciones de desarrollar tal función, máxime cuando la excepción proviene de antiguo.

6. Dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad Étnico Racial

Ya hemos reflejado en el fundamento segundo las competencias atribuidas, así como la argumentación de la parte actora que insiste en que esta Dirección General ha sido ocupada previamente por funcionarios del Subgrupo A1.

También en el fundamento sexto se plasma la argumentación del Abogado del Estado que enumera las funciones asignadas por el artículo 4 del Real Decreto 455/2020, que reputa novedosas al tiempo que subraya que la recurrente no precisa qué cuerpo de funcionarios está en condiciones de ocupar la mencionada Dirección General.

El preámbulo del Real Decreto 139/2020 establece que:

" se aconseja habilitar su dirección a personas que aúnen suficiente experiencia en el sector privado y organizaciones representativas y de la sociedad civil, pues de ellas se derivan buenas prácticas y conocimientos transversales que también debe reunir la persona que asuma la dirección pública en ámbitos como el de la protección de la diversidad sexual y derechos LGTBI, y de la igualdad de trato y diversidad étnico-racial."

Y la Memoria, como resalta el Abogado del Estado, expresa:

"A la Dirección General para la Igualdad de trato y Diversidad Étnico Racial le compete un enfoque amplio de la igualdad de trato pero que, a su vez, incorpora específicamente la competencia referida al respeto de la diversidad étnico- racial. Nuevamente se trata de una Unidad a la que se le atribuyen unas competencias de extrema relevancia social en la búsqueda de la garantía de la protección de los derechos y libertades de todas las personas, con independencia de sus circunstancias personales o sociales, y donde los grupos de especial protección son fundamentales.

Tal relevancia exige contar con una dirección de la Unidad que acumule una experiencia no solo en el ámbito público, sino también en el privado, y unos conocimientos profundos y transversales que, por su especialidad, resultan muy difíciles de alcanzar ciñéndonos al ámbito de la función pública. De tal modo que el puesto de Director General no ha de quedar circunscrito obligatoriamente a la condición de funcionario ya que, además, no existen en la actualidad cuerpos o escalas específicas que garanticen los conocimientos transversales y la experiencia que se requiere en este específico ámbito."

Debemos resaltar que una Administración moderna se encuentra en movimiento constante lo que exige a quien invoca que una determinada Dirección General es heredera de otra anterior identificar de forma precisa el Real Decreto que creó la inicial, así como las funciones asignadas. No estamos frente a un Derecho material en que entra en juego el principio *iura novit curia* sino ante normas de organización que exigen a quien las invoca un mínimo esfuerzo identificativo, lo que aquí no ha acontecido.

7. Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTB.

Al igual que respecto a la Dirección General precedente insiste la recurrente en que las funciones ahora atribuidas, reflejadas en los fundamentos segundo y sexto en consonancia con el artículo 5 del Real Decreto 455/2020, se encontraban previamente en la Dirección General de Igualdad que ha sido ocupada previamente por funcionarios del grupo A1.

Tal argumento es refutado por el Abogado del Estado que reputa novedosas esas tareas reproduciendo el contenido de la Memoria justificativa:

"La Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI es de nueva creación y se le atribuyen unas competencias singulares y de extrema relevancia social. Entre ellas destaca el necesario desarrollo y promoción de la no discriminación de este colectivo en todo tipo de políticas públicas y actuaciones administrativas de diversa índole. La valoración positiva de la diversidad, como eje primordial de actuación,



tendrá su plasmación en diferentes medidas, tanto de tipo legislativo -contra la discriminación de las personas LGTBI, específicas para las personas trans, o también en el ámbito del deporte- como de sensibilización y de cooperación con las diferentes asociaciones y organizaciones, tanto públicas como privadas, con experiencia acreditada en la materia.

La especificidad señalada, unida a la novedad de su inclusión en la estructura administrativa estatal, exigen contar con un Director General que no quede circunscrito obligatoriamente a la condición de funcionario ya que, además, no existen en la actualidad cuerpos o escalas que garanticen el conocimiento específico y, sobre todo, la experiencia que se requiere en este ámbito. Por todo ello, resulta necesario permitir que perfiles profesionales con un acreditado conocimiento y experiencia en el ámbito de la garantía de la diversidad sexual, y en el trabajo por la no discriminación del colectivo LGTBI, puedan dirigir esta Dirección General."

Ya hemos indicado que el preámbulo del Real Decreto 139/2020 trata conjuntamente esta Dirección General y la de Igualdad de Trato y Diversidad Racial en aras a establecer la excepcionalidad y dice:

"se aconseja habilitar su dirección a personas que aúnen suficiente experiencia en el sector privado y organizaciones representativas y de la sociedad civil, pues de ellas se derivan buenas prácticas y conocimientos transversales que también debe reunir la persona que asuma la dirección pública en ámbitos como el de la protección de la diversidad sexual y derechos LGTBI, y de la igualdad de trato y diversidad étnico-racial."

Al igual que respecto de la Dirección General precedentemente analizada debemos resaltar que una Administración acorde con los tiempos se encuentra en movimiento constante por lo que no siempre tiene funcionarios con los conocimientos de las materias que incorpora a la organización por razón de su novedad. Si la parte recurrente invoca que una determinada Dirección General es heredera de otra anterior debe identificar de forma precisa el real decreto que creó la inicial, así como las funciones asignadas. No estamos ante un Derecho material en que entra en juego el principio *iura novit curia*, sino ante normas de organización que exigen a quien las menciona un mínimo esfuerzo identificativo lo que aquí no ha acontecido ni respecto la invocada Dirección General de Igualdad ni respecto a la existencia de funcionarios con las características asignadas.

8. Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales.

Señala la parte recurrente que las competencias de esta Dirección General proceden de la antigua Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia y que siempre fue ocupada por funcionarios del Subgrupo A1.

Objeta el Abogado del Estado que la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia ya fue exceptuada por la disposición adicional cuarta del Real Decreto 424/2016, lo que no impedía que fuere ocupada por funcionarios del Subgrupo A.1 aunque la demanda no identifica qué cuerpos están en condiciones de ocuparla. Remite, además, al preámbulo del Real Decreto 452/2020 que dice:

"que esta Dirección General, de novedosa creación, tendrá que asumir nuevas competencias relacionadas con el reconocimiento y protección de la diversidad familiar y con la elaboración de un marco estatal de servicios sociales de gestión descentralizada, en coordinación con otras administraciones y con el Tercer Sector de Acción Social. Todo ello requiere que su titular cuente con experiencia y conocimiento especializado para la gestión de los servicios sociales relacionados con las nuevas realidades familiares, un conocimiento transversal y, a la vez, específico que se corresponde con profesionales con experiencia y conocimientos que pueden no estar disponibles en el ámbito de la función pública, al no corresponderse con la preparación específica exigida a ningún cuerpo o escala concreto, por lo que puede ser difícil de seleccionar restringiéndonos al ámbito de la función pública en sentido estricto."

Al igual que respecto de la Dirección General precedentemente enjuiciada debemos resaltar que una Administración moderna se encuentra en movimiento constante lo que exige a quien invoca que una determinada Dirección General es heredera de otra anterior identificar de forma precisa el Real Decreto que creó la inicial, así como las funciones asignadas. No estamos frente a un Derecho material en que entra en juego el principio *iura novit curia*, sino ante normas de organización que exigen a quien las invoca un mínimo esfuerzo identificativo lo que aquí no ha acontecido ni respecto la invocada Dirección General de Igualdad ni respecto a la existencia de funcionarios con las características asignadas.

9. Dirección General del Instituto de Turismo de España TURESPAÑA

La parte recurrente tras poner de relieve las funciones encomendadas al Instituto de Turismo de España subraya que los funcionarios del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado tienen conocimientos del sector turístico y que han ocupado algunos de sus miembros no solo la Dirección General sino también



Consejerías de Turismo de las Embajadas, hechos que, anticipamos ya, pudiendo ser relevantes para resolver la impugnación, no han sido acreditados en autos.

Hemos visto en el fundamento sexto que el Abogado del Estado responde con la enumeración de las amplias competencias que corresponden al Instituto de Turismo de España

Encontrarse ya excepcionada en el Real Decreto 817/2018, no es óbice para su enjuiciamiento como se indicó ya en anterior fundamento. Ahora bien, la Asociación recurrente se ha limitado a alegar que hubo un Cuerpo de Técnicos Superiores de Información y Turismo luego integrados en el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado sin justificar que éstos tienen formación suficiente en los campos en los que actúa Turespaña. No incumbe al tribunal la búsqueda del programa que rige el proceso selectivo de acceso al mencionado cuerpo de funcionarios.

10. La Dirección General de Derechos de los Animales.

Rechaza la Asociación recurrente la motivación contenida en la Memoria justificativa, idéntica a lo expresado en el preámbulo del Real Decreto 139/2020, que respecto de dicha Dirección General expresa:

"es absolutamente novedosa y marca un salto en el reconocimiento del respeto a los demás seres vivos, precisando para el titular que ha de diseñar y seguir la aplicación de políticas públicas un conocimiento profundo de los agentes sociales actuantes en la protección animal y experiencia en las relaciones institucionales entre entidades sociales y administrativas"

Señala que las competencias ahora atribuidas a la citada Dirección General se venían desarrollando en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de órganos directivos ocupados por funcionarios del Subgrupo A1. Adiciona no solo la existencia de funcionarios de cuerpos generales y específicos de carácter jurídico cuyos miembros podrían desempeñar tales funciones sino también el Cuerpo Nacional de Veterinarios, especializado en salud animal y en todas las cuestiones relacionadas con los animales.

El Abogado del Estado tras, relatar las competencias atribuidas, entiende que no son propias del Cuerpo Nacional de Veterinarios constituyendo la Dirección General en cuestión algo novedoso dado que se ocupará de:

- a) La formulación de las políticas del Departamento en materia de protección de los derechos de los animales.
- b) El impulso de todas las medidas necesarias para incluir la protección de los derechos de los animales en el ordenamiento jurídico actual.
- c) El desarrollo de las medidas de difusión necesarias para que la sociedad conozca y respete los derechos de los animales y su protección.
- d) La coordinación tanto con las comunidades autónomas y entidades locales, Fiscalía General del Estado, administraciones públicas y el resto de entes del sector público estatal, como con los agentes sociales para que se reconozcan y se respeten los derechos de los animales y su protección.
- e) La cooperación con las restantes entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, en materia de derechos de los animales y su protección, sin perjuicio de las funciones de dirección y coordinación de la Subsecretaría del Departamento en el ámbito de la cooperación internacional".

Es ciertamente parca la motivación expresada para justificar la excepción mas, en atención a las circunstancias, se reputa suficiente. No se acredita por la parte recurrente que las citadas funciones enmarcadas en la creciente sensibilización hacia los animales en la sociedad actual encajen en las tradicionales funciones sanitarias asignadas a los veterinarios, sino que exceden de aquéllas. Así vemos que la citada Dirección General no se encuadra en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, sino que se ha incorporado al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y que el Real Decreto 452/20 señala en su preámbulo:

"la novedosa Dirección General de Derechos de los Animales, con un enfoque dedicado a la promoción de políticas para la protección de los animales, así como de coordinación de dichas políticas con otros departamentos y otras Administraciones públicas y con la finalidad, asimismo, de su alineamiento con la legislación europea".

DUODÉCIMO.- La ausencia de motivación suficiente que justifique la excepción.

Ya ha quedado reflejado en fundamentos anteriores que tanto en la actual regulación, Ley 40/2015, artículo 66.2, como en la precedente, Ley 6/1997, artículo 18.2, la regla en el nombramiento de los titulares de las direcciones generales de la Administración General del Estado es que deben ser funcionarios, mientras



la excepción es que no lo sean cuando razonadamente se expliciten sus especiales características que justifiquen esa excepción.

Significa, pues, que deben explicarse en el Real Decreto que crea o modifica la estructura de un departamento ministerial, de modo suficiente y razonado, no de forma genérica e inconcreta, los motivos de esa excepción. Son los elementos objetivos vinculados a una determinada Dirección General los que mediante su explicación en la norma reglamentaria o en la Memoria justificativa justifican la excepción a la regla general.

1. Instituto de la Juventud (INJUVE). Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

Ya hemos dejado constancia de la argumentación de la parte recurrente centrada en que su actividad es esencialmente administrativa y que para ello están preparados los cuerpos generales de la Administración.

Refuta que el Real Decreto 139/2020 señale que para este puesto se precisa " *un perfil con características no ajustadas a las cualificaciones exigidas a los funcionarios, por lo que puede ser necesario incorporar como titular a quién, reuniendo las específicas cualidades que se precisan, no reúna en cambio la condición de funcionario*", mas no establezca cuáles son esas cualificaciones específicas

Hemos visto que el Abogado del Estado respecto de la exoneración prevista para el Instituto de la Juventud procede a enumerar sus fines reflejados en el artículo 2 del Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud y sus funciones previstas en el artículo 3.

Nada dice el Abogado del Estado respecto a las funciones del Director General del Instituto de la Juventud enumeradas en el artículo 7 del Real Decreto 486/2005, de 4 de mayo, cuya naturaleza administrativa se evidencia dado que corresponde al titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales -actualmente Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 en razón de su adscripción-, en la redacción del Real Decreto 486/2005, la alta dirección y la aprobación de los planes generales de actividades del organismo, es decir la agenda política.

Por ello una motivación como la consignada en la Memoria justificativa, igual a la del preámbulo del Real Decreto 139/2020, es vaga e imprecisa al no explicar la concurrencia de las especiales características de la función encomendada que justifiquen esa circunstancia excepcional. Dice así:

"Situación similar en su ámbito la de la Dirección General del Instituto de la Juventud (INJUVE), encargado de promover la igualdad de oportunidades entre los y las jóvenes, propiciar la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural y de impulsar la colaboración con los restantes departamentos ministeriales y las demás administraciones públicas, precisándose un perfil con características no ajustadas a las cualificaciones exigidas a los funcionarios, por lo que puede ser necesario incorporar como titular a quién, reuniendo las específicas cualidades que se precisan, no reúna en cambio la condición de funcionario."

Máxime cuando no se muestra que hubieren cambiado las funciones atribuidas a la Dirección General por el Real Decreto 486/2005 el 4 de mayo de 2005, en que no se estableció un régimen de provisión excepcional.

Estamos, pues, ante un supuesto similar al enjuiciado en la sentencia de 21 de marzo de 2002, recurso 1060/2020 en que se dijo que:

"el Consejo de Ministros puede reconsiderar sus propias decisiones y rectificarlas, llegado el caso: no habría inconveniente en aceptar que, adoptada la primera decisión, un nuevo análisis más ponderado de las funciones propias de la Dirección General aconseja modificar su régimen de provisión. Incluso podría admitirse, en hipótesis, que esta reconsideración fuera viable antes de que el sistema de provisión ordinario, obligado en virtud del inicial Real Decreto de estructura del Departamento, haya sido puesto en práctica. Pero esta no es, al menos tal como se hace pública la justificación del nuevo Real Decreto 993/2000, la motivación que el Consejo de Ministros aduce".

Hay por tanto un déficit de motivación y una falta de explicación relativa al cambio de criterio respecto del Real Decreto 486/2005 en virtud del cual las mismas funciones de la Dirección General de la Juventud quedaron atribuidas al régimen ordinario de provisión lo que conduce a que no se repute ajustado a Derecho el inciso 2.e), Dirección General del Instituto de la Juventud, de la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020.

2. La Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

Ya hemos reflejado en el fundamento segundo la argumentación de la parte recurrente sustentando esencialmente que las competencias ahora atribuidas a esta Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030 se encontraban ya en una Dirección General del Ministerio de Asuntos Exteriores (la Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible) y en la Embajada en Misión Especial para la Agenda 2030, por lo que no se trata de competencias nuevas y siempre vinculadas al ámbito administrativo.



El Abogado del Estado defiende la excepcionalidad en razón de las actuaciones transversales atribuidas reproduciendo literalmente el preámbulo y la Memoria justificativa así como las funciones asignadas en el Real Decreto 452/2020, de 10 de marzo, que desarrolla la estructura básica del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

La justificación del Preámbulo del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, al igual que la de la Memoria justificativa radica en que:

"en el Ministerio de Derechos Sociales y para la Agenda 2030, se crean nuevas unidades para el desarrollo de una acción política que trasciende a las normales competencias administrativas, precisándose unas experiencia y cualificación que no se corresponde con la cualificación profesional exigible a ninguno de los Cuerpos de funcionarios de la Administración General del Estado por lo que se hace preciso excepcionar de la reserva funcionaria. La Dirección General de Políticas Palanca para el cumplimiento de la Agenda 2030 ha de impulsar las actuaciones, a menudo transversales, de un ámbito muy amplio, desde la eficiencia energética hasta la justicia social y la participación en la lucha contra la pobreza en el mundo, requiriendo de su titular una cualificación muy especializada".

Ciertamente, si se cotejan las competencias atribuidas en el Real Decreto 452/2020 con las asignadas en el Real Decreto 768/2017, se perciben las similitudes en las funciones de gestión, si bien en el Real Decreto de 2017 están más pormenorizadas: la participación en los foros internacionales de todo tipo, la identificación de la ayuda al desarrollo, la coordinación de actores en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, el fomento de la cultura de evaluación entre los actores del sistema, etc. En cambio, no se vislumbran, en las invocadas nuevas competencias las actuaciones transversales de eficiencia energética, justicia social o la lucha contra la pobreza en el mundo a la vista del contenido del artículo séptimo del Real Decreto 452/2020:

"Artículo 7. Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

1. Corresponden a la Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030, en el ámbito de las competencias constitucionalmente reservadas al Estado y en cooperación con las comunidades autónomas, las siguientes funciones:

a) Proporcionar apoyo técnico a la Secretaría de Estado para la Agenda 2030, fundamentalmente en el ejercicio de las funciones previstas en los párrafos b), d), e), h), i), j), k), l), m) y o) del apartado 2 del artículo 6.

b) El impulso, proyección, seguimiento y evaluación de las políticas palanca que permitan acelerar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, de acuerdo con la definición de políticas palanca realizada en el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030, aprobado por el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018, todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos.

c) Determinar el impacto en el cumplimiento de la Agenda 2030 de los proyectos normativos de la Administración General del Estado."

Las funciones del esgrimido, por el Abogado del Estado, artículo sexto son las asignadas a la Secretaria de Estado, órgano superior de la Administración General del Estado por lo que la justificación contenida en el Real Decreto 139/2020 no muestra la concurrencia de las especiales características que hagan necesaria la excepción al no guardar relación la motivación consignada con las funciones atribuidas.

DECIMOTERCERO.- Costas.

La estimación parcial del recurso lleva a la no imposición de costas, art. 139.1 LJCA.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

PRIMERO.- Se inadmite el recurso contencioso administrativo núm.1/112/2020 interpuesto por la representación procesal de la Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado, contra la disposición final primera del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril; la disposición final quinta del Real Decreto 495/2020, de 28 de abril; así como contra los reales decretos que traen causa de los anteriores y de los Reales Decretos 139/2020 y 452/2020; y contra todos los Reales Decretos de 2018 identificados en la demanda; así como contra los Reales Decretos de 2020 sobre la pretendida falta de idoneidad de los nombrados como directores generales por falta de legitimación activa.

SEGUNDO.- Se estima parcialmente el recurso deducido contra la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020.



TERCERO.- Se declara la nulidad del inciso 2.e), Dirección General del Instituto de la Juventud, de la disposición adicional séptima del Real Decreto 139/2020 y del 1.l) Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030, que eximen del requisito de ser funcionario de carrera para ser nombrado Director General.

CUARTO.- En cuanto a las costas estése al último fundamento de Derecho.

QUINTO.- Se ordena la publicación del presente fallo en el BOE.

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

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ