



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 05/12/2023
HASH: 03d08896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-078046

N/REF: 2024-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

Información solicitada: Norma habilitadora de movilidad de funcionarios.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de marzo de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Respecto de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Hacienda: Desde hace varios años la AEAT viene acordando para estos funcionarios comisiones de servicios, bajo la fórmula de Atribución Temporal de Funciones, en otros organismos dependientes de la SEH (Tribunales E-A, Gabinete de la SEH, DGT...). Tales asignaciones se vienen haciendo tanto por el mecanismo de la asignación de las mismas inmediatamente después de adquirir la condición de funcionarios de carrera, bien mediante el mecanismo de movilidad denominado PANEL.

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

Respecto de los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda: También desde hace varios años se vienen nombrando funcionarios de carrera, adjudicando plazas en los citados organismos.

Dado que la AEAT no tiene competencias a desarrollar en tales organismos y que en ambos supuestos se actúa en contradicción con lo establecido en las LPGE y los RD que aprueban la OEP anual, ruego me indiquen si existe alguna norma, Resolución o Acuerdo que sirva de justificación legal a tal práctica. Asimismo, que me den traslado de dicha normativa o Acuerdo».

2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA dictó resolución con fecha 28 de abril de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«Una vez estudiada su solicitud, se resuelve CONCEDER el acceso, en los términos siguientes:

La respuesta a sus preguntas se encuentra en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante EBEP), en el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo (en adelante Reglamento de Ingreso), y en otras normas que se expondrán a continuación.

En el capítulo II del título I del Reglamento de Ingreso, sobre la oferta de empleo público y, en concreto, en su artículo 9, se señala:

“Artículo 9. Competencia para convocar

Aprobada la Oferta de Empleo Público, los Departamentos a los que figuren adscritos los correspondientes Cuerpos y Escalas de funcionarios procederán a la convocatoria de los procedimientos selectivos de acceso para las vacantes previstas de dichos Cuerpos o Escalas previo informe favorable de la Dirección General de la Función Pública.”

Es decir, se manifiesta la competencia para convocar las plazas destinadas a los Cuerpos adscritos a un Ministerio o a un organismo; en el caso que nos ocupa, a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Tanto el Cuerpo Técnico de Hacienda como el Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda se encuentran adscritos a la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Por lo tanto, todas las plazas ofertadas en una Oferta de Empleo Público (OEP) que correspondan a esos Cuerpos serán objeto

de selección a través de las convocatorias firmadas por la persona titular de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Por otro lado, el EBEP en su artículo 81 señala: (...) Las Administraciones Públicas, de manera motivada, podrán trasladar a sus funcionarios, por necesidades de servicio o funcionales, a unidades, departamentos u organismos públicos o entidades distintos a los de su destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, modificando, en su caso, la adscripción de los puestos de trabajo de los que sean titulares. Cuando por motivos excepcionales los planes de ordenación de recursos impliquen cambio de lugar de residencia se dará prioridad a la voluntariedad de los traslados. Los funcionarios tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas reglamentariamente para los traslados forzosos. (...)

Asimismo, en relación a la provisión de puestos de trabajo, el artículo 20 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas urgentes para la reforma de la Función Pública, que sigue en vigor de manera transitoria en los términos de la disposición adicional cuarta.3 del EBEP, marca los principios generales de la provisión de puestos.

En el Reglamento de Ingreso en su título III, sobre provisión de puestos de trabajo y en su capítulo I, sobre las disposiciones generales, se señalan las distintas formas de provisión de puestos de trabajo. A ellas se acoge siempre y en todo caso la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Los paneles son una forma de movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo y, por ello, acogida, además de a la legislación previamente reseñada, a lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento de Ingreso. (...)

Además, los paneles fueron introducidos expresamente por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (posterior al Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo), cuya exposición de motivos señaló que "Se introduce una medida de particular importancia en el ámbito de la movilidad de los funcionarios, permitiendo a las Administraciones públicas trasladar a los funcionarios, por necesidades del servicio, a unidades, departamentos u organismos públicos distintos a los de destino, respetando sus retribuciones, condiciones esenciales de trabajo, y la provincia o isla de destino."

Los paneles así concebidos tienen un fundamento en el desarrollo de la carrera horizontal correspondiendo a necesidades organizativas aunadas con los deseos y derechos de movilidad de los funcionarios adscritos a la Agencia Estatal de

Administración Tributaria, ya que no hay que olvidar que la participación en un panel es voluntaria.

Así lo entiende la sentencia 5/2021 del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 7 cuando da la razón a la Agencia Estatal de Administración Tributaria frente al recurso interpuesto contra el panel convocado para el Cuerpo de Agentes de Hacienda Pública y señala:

“No cabe ignorar en este punto la faceta auto-organizativa para la más eficaz gestión de medios y competencias de la AEAT, además de las necesidades del servicio que era preciso cubrir, por lo que se han de posibilitar procesos de provisión de puestos de trabajo para cubrir dichas necesidades del servicio y que la convocatoria convocada lo era de carrera horizontal, que sólo podía implicar cambios de adscripción de los funcionarios participantes, no tratándose de la cobertura de puestos de trabajo mediante el mecanismo ordinario de provisión de puestos de trabajo y en el que no podía participar el demandante al estar destinado en otras Administraciones.

Dichos procesos no sustituyen a los concursos previstos en el artículo 79 del Estatuto Básico del Empleado Público, sino que son meramente internos consistentes en cambio de adscripción de los puestos previamente ocupados, en los que está garantizada su publicidad y el principio de igualdad, porque si el actor no puede participar en ellos lo es por estar ahora mismo destinado en otra Administración y tratarse de un mecanismo interno de auto-organización o reordenación de efectivos disponibles.”

Asimismo, el Juzgado central de lo Contencioso-administrativo número 10 avaló los paneles del Cuerpo Técnico de Hacienda en dos sentencias: la 144/2020 y la 157/2019, de 23 de diciembre».

3. Mediante escrito registrado el 5 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«La solicitud de información estaba referida al hecho de que la AEAT está destinando personal a organismos sobre los que no tiene competencias, bien directamente asignando plazas en tales organismos con objeto del nombramiento de funcionarios de carrera (Cuerpo Superior de Inspectores de H), bien mediante un mecanismo de

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

movilidad que denominan PANEL, en el que se ofrecen plazas tanto dentro de la AEAT como en esos otros organismos, mediante el mecanismo de Atribución Temporal de Funciones (Cuerpo Técnico de Hacienda).

La AEAT no tiene competencias para disponer de las plazas situadas en otros organismos, ni para asignar tareas en dichos organismos a su personal, por lo que no está facultada para atribuir funciones a su personal en dichos organismos ni asignarles otra modalidad de comisión de servicios.

Y tales organismos no están obligadas a tolerar tal disposición de plazas o tareas.

Es por ello que deben haberse articulado mecanismos que posibiliten unas y otros.

En su contestación la SEH afirma que ambos son cuerpos adscritos a la AEAT y que la competencia para convocar la oposición es de la Presidencia de la AEAT, lo que no era el objeto de la solicitud de información. Y afirma que el PANEL, o más bien el mecanismo de cambio de adscripción de puestos, se introdujo mediante la Ley 14/2000, lo que tampoco es el objeto de la solicitud de información, porque lo que se pregunta es por el fundamento por el cual la AEAT destina a su personal o les encomienda Atribuciones Temporales de Funciones en organismos sobre los que no tiene competencias. En resumidas cuentas, por ejemplo, cómo puede atribuirle a su personal la función de Ponentes en los Tribunales Económico Administrativos, si la AEAT no tiene tal competencia.

Por tanto, a pesar de que la SEH ha estimado mi solicitud de información pública, la respuesta no es acorde a la solicitud de información planteada, por lo que solicito sea atendida en sus términos».

4. Con fecha 6 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 22 de junio de 2023 se recibió respuesta en la que la Administración se reiteraba en los argumentos contenidos en su resolución inicial.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la norma, resolución o acuerdo que sirva de justificación legal a ciertas fórmulas de movilidad de personal funcionario que utiliza el organismo requerido.

La Administración resolvió conceder el acceso a la información, citando las normas a las que se acoge para llevar a cabo las diversas fórmulas de movilidad que utiliza. Así,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

se alude al Estatuto Básico del Empleado Público (artículo 81), a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas urgentes para la reforma de la Función Pública (artículo 20), al Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (artículo 61) y, finalmente, a la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social. En apoyo a la utilización de esos instrumentos, cita igualmente dos sentencias judiciales que, a su juicio, confirman dicha interpretación.

4. Partiendo del objeto de esta solicitud de información, es preciso pronunciarse sobre la adecuación de la respuesta otorgada por la Administración en su resolución I, toda vez que el organismo requerido considera haber concedido el acceso completo a la misma. Por su parte, y al contrario, el reclamante cuestiona esta afirmación, al entender que la información recibida no es la que ha pedido.

Debe señalarse que el artículo 13 LTAIBG, antes transcrito, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones; por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

En el presente caso, se solicita *la norma, resolución o acuerdo que sirve de fundamento legal* respecto de una actuación de la Administración en materia de movilidad de su personal funcionario. Como respuesta, el órgano requerido cita las normas a las que se acoge para realizar dichas actuaciones, muy particularmente el artículo 81 del Estatuto Básico del Empleado Público —que regula la «*Movilidad del personal funcionario de carrera*»— y el artículo 61 del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, que se refiere a la «*Movilidad por cambio de adscripción de puestos de trabajo*».

Por tanto, tomando en consideración la solicitud de acceso y la respuesta proporcionada, resulta evidente que se ha proporcionado la información completa, por cuanto se ha señalado la base jurídica que se utiliza para realizar los traslados de personal —en concreto los llamados paneles (forma de movilidad que se cita expresamente en la solicitud)— especificando que son esas las normas a las que se acoge la AEAT «*siempre y en todo caso*».

5. En consecuencia, procede desestimar la reclamación al haberse proporcionado el acceso solicitado, con independencia de la valoración que, sobre este particular, realice el reclamante; pues este Consejo no es competente para pronunciarse sobre la supuesta falta de competencia de la Agencia Tributaria, o sobre la posibilidad de que esté actuando en contradicción con lo establecido en las leyes presupuestarias o de aprobación de las ofertas de empleo público.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AEAT/MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>