



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1768/2025

Reclamante: GESTHA – Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda.

Organismo: AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA/MINISTERIO DE HACIENDA.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: empleo público, personal funcionario, RPT, planes estratégicos, art. 18.1.b) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de junio de 2025 la entidad reclamante solicitó a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA/MINISTERIO DE HACIENDA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«El Plan Estratégico de la AEAT 2024-2027, de 31 de enero de 2024, recoge en su página 47 un cuadro explicativo con los datos estimativos sobre la evolución de los efectivos prevista para la Agencia Tributaria para los próximos años (2024-2027). En el mismo se toman en consideración las ENTRADAS y SALIDAS de personal de cada uno de los subgrupos. Es por tanto una estimación, sin desglosar por los distintos cuerpos de funcionarios.

SOLICITAMOS:

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

El desglose de tales entradas y salidas:

1. *Por cuerpos*
 2. *Por años*
 3. *Diferenciando el turno libre y la promoción interna».*
2. Mediante resolución de 28 de julio de 2025 se inadmitió la solicitud con base en el artículo 18.1.b) LTAIBG, referente a información auxiliar o de apoyo, en los términos siguientes:

«Lo que usted solicita es que se descomponga el cuadro final publicado en el Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2024-2027, de 31 de enero de 2024, y se le envíen los datos que dieron lugar al mismo.

El cuadro al que usted hace referencia procede, en primera instancia, de un cálculo que se inició en el Plan Estratégico anterior, Plan Estratégico de la Agencia Tributaria 2020-2023, de 28 de enero de 2020; así en sus páginas 32 y 33 decía lo siguiente:

(...)

Es a partir de ese cálculo y de una decidida lucha contra el fraude, que siempre ha sido objeto prioritario de la Agencia Tributaria, lo que permite regular en la disposición adicional sexta de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego (en adelante Ley de lucha contra el fraude), el siguiente objetivo en materia de personal:

Disposición adicional sexta. Ofertas de Empleo Público en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Intervención General del Estado, Tribunales Económico Administrativos y en la Dirección General del Catastro.

El Gobierno dictará la normativa necesaria, en el plazo de seis meses, para que en un periodo de ocho años la ratio de personal de las administraciones tributarias en relación con el número de obligados tributarios se aproxime a la media europea.

En esa disposición se determina un plazo de ocho años desde la entrada en vigor de la Ley (en este caso, desde el día siguiente de su publicación en el BOE, 10 de

julio de 2021, hasta el 10 de julio de 2029), para alcanzar la cifra propuesta y reflejada en el Plan estratégico.

El cuadro reflejado en la página 47 del plan estratégico 2024-2027 de la Agencia Tributaria responde a una voluntad de esta Agencia de cumplir con el mandato legal de la Ley de lucha contra el fraude. Su plasmación es la plasmación de una voluntad legal y su materialización se produce en virtud de multitud de estimaciones, necesidades, estudios de cargas, estadísticas, competencias asumidas por cada centro directivo, desarrollo de la actividad interna en la Agencia Tributaria a través de sus áreas funcionales, opiniones... todos ellos borradores de trabajo, que ha venido manejando el Departamento de RR.HH. y que no constituyen la base de la toma de decisiones, que ya se produjo en 2021 (con el mandato legal de la Ley de lucha contra el fraude), sino que se formulan como un elemento más de apoyo a una proyección que pretende acercarse al mandato dado. Ni siquiera ese cuadro refleja una decisión final, sino que se trata de un acercamiento a lo que quizá sea la solicitud de plazas que la Agencia Tributaria realice para la Oferta de Empleo Público (en adelante, OEP) cuya aprobación no es competencia ni decisión de esta Agencia.

(...)

Prueba de la limitada incidencia de cada uno de los elementos que permiten llegar al cuadro de la página 47, es que, ninguno de ellos forma parte de ningún expediente administrativo».

3. Mediante escrito registrado el 19 de agosto de 2025, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto su desacuerdo con la inadmisión de la solicitud, en el sentido siguiente:

«No resulta relevante al caso la voluntad con la que se elabora el Plan o la fiabilidad de los cálculos de los que pedimos el desglose, pues no hemos solicitado la elaboración del Plan y precisamente solicitamos más información sobre su contenido. Resulta chocante que tras publicarlos, la AEAT ahora se empeñe en desmerecer sus propios datos.

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

Y no se han solicitado los datos de las concretas OEP, por lo que excusar la entrega de la información en tanto en cuanto esa información no forma parte de las mismas, carece de sentido y relevancia al caso.

Resulta obvio que la información solicitada ha sido relevante para la elaboración del Plan.

En el citado Plan se agrupan unos cálculos y en nuestra petición se piden desagregados.

(...)

Los datos solicitados han sido relevantes para la elaboración del cuadro sobre el que se pide el desglose».

4. Con fecha 19 de agosto de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio de Hacienda 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 24 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito de la AEAT en el que se señala lo siguiente:

«En esos ocho años de vigencia de los referidos planes estratégicos, se pretende lograr una plantilla acorde con el doble objetivo de, por un lado, compensar las bajas que se vayan produciendo durante este periodo y, por otro, de incrementar el número de efectivos al servicio de la Agencia Tributaria, atendiendo al mandato recogido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 11/2021, de 9 de julio, por lo que las proyecciones que se hacían en el cuadro de la página 47 deben entenderse en ese marco. Ha de recordarse en este sentido que el propio preámbulo de la Ley señala:

(...)

El interesado señala en su queja que: "Resulta chocante que, tras publicarlos, la AEAT ahora se empeñe en desmerecer sus propios datos". En ningún caso se ha minimizado este trabajo, simplemente se le da la consideración que tiene en el procedimiento administrativo. Lo que solicita el interesado son borradores de trabajo expresados en correos, opiniones vertidas en reuniones, reflexiones etc., que la Agencia Tributaria sintetiza en el cuadro de la página 47. No se puede olvidar que esos borradores no contenían unos compromisos suficientes que pudieran resolver de manera clara e inequívoca los medios para alcanzar la plantilla determinada legalmente, sino que en ocasiones eran opiniones sobre los modos más adecuados para alcanzar con mayor eficacia el control y eliminación del fraude

fiscal acorde con lo referenciado en la Ley 11/2021, de 9 de julio o los que las unidades internas de la Agencia Tributaria consideraban, en cada caso, necesarios para alcanzar sus objetivos. Pero esos objetivos particulares expresados por cada centro directivo de manera interna, deben ser contextualizados y coordinados en el conjunto de la Agencia Tributaria y su reflejo se muestra en la proyección casi con carácter estadístico recogida en el cuadro de la página 47, que es el principio de la tramitación que culmina en la OEP.

(...)

Por lo que antecede, el desglose del cuadro de la página 47 del Plan Estratégico o cualquier otra información relacionada con él no pasa de ser una mera actuación auxiliar que entra dentro de las causas de inadmisión del artículo 18 1. b) de la LTAIBG y, por tanto, se encuentran acogidos a lo que el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende como causas de inadmisión. Ninguna de las opiniones, valoraciones, proyecciones subyacentes al cuadro de la página 47 del Plan Estratégico manifiestan la opinión del órgano, ni tienen por sí mismas entidad suficiente para determinar el resultado final emitido en el meritado cuadro de la página 47».

5. El 25 de septiembre de 2025, se concedió audiencia a la entidad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 8 de octubre de 2025 en el que señala:

«La plantilla de la AEAT, a la que se refiere la información solicitada, consta de una diversidad de personal funcionario y laboral. En el caso de la AEAT, dispone de cuerpos y especialidades propias (Inspectores de Hacienda, Técnicos de Hacienda, Agentes Tributarios, personal del A1-A2-C1 del Servicio de Vigilancia Aduanera) y otra diversidad de cuerpos, bien generales, bien específicos (Informáticos de A1-A2-C1, Abogados del Estado, Ingenieros A1-A2, etc).

El cuadro de referencia desglosa la planificación por subgrupos. Los datos publicados suponen una agrupación de los datos específicos.

Ocurre además que las incorporaciones previstas pueden obedecer tanto a la captación de nuevo personal como a su reubicación (promoción interna).

Los datos están agrupados para un período de 4 años, procediendo de cálculos anuales.

(...)

Por tanto, en la Resolución la AEAT afirma que podría desglosar el cuadro, pero que tal desglose tendría la naturaleza de “actuación auxiliar”, para ahora llegar a afirmar en sus alegaciones que “muchos” (por suerte no todos) de los datos que dieron origen a los incorporados al cuadro, serían irrecuperables por no estar documentados, que es tanto como afirmar que se desconoce (y no podrían conocer) el detalle de “muchos” de los datos que dieron lugar al cuadro (que son los términos utilizados en la Resolución de la AEAT), que es además un resumen agrupado de aquellos que ahora se dice que unos se conocen, y otros no (que dicen son muchos, pero que esperamos que no sean tantos).

Se defiende que aquellos documentos, aparte de todas esas conversaciones, opiniones, proyecciones subyacentes, etc, no manifiestan la opinión del órgano (el Secretario de Estado de Hacienda).

Podría darse el caso de que la SEH quisiera sostener que desconoce por qué dio tales cifras, o su desglose. Que no recuerda cómo llegó a tal conclusión, pero que sí recuerda que no se inspiraron en los informes y previsiones de los órganos responsables de RRHH. En tal caso, el acceso tendría sentido en tanto a valorar el nivel de rigor de la SEH en sus previsiones.

Pero si se facilitan los datos requeridos, se tendrá constancia de la concreta opinión del órgano, que es lo que defiende la AEAT en su Resolución.

(...)

Los datos solicitados han sido relevantes para la elaboración del cuadro sobre el que se pide el desglose, que no es sino una agrupación de los datos que se solicitan desglosados».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG³ y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 ampliación de los datos de la estimación de entradas y salidas de efectivos prevista para la AEAT en el *Plan Estratégico de la AEAT 2024-2027* (en el cuadro incluido en su página 47), en el que se muestran dichos datos por subgrupos, y en concreto se solicita el desglose por cuerpos, año y diferenciando *el turno libre y la promoción interna* de dichas cifras.

La AEAT inadmite la petición en aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, referida a la solicitud de información auxiliar o de apoyo, indicando que los datos contenidos en el cuadro tienen origen en *un cálculo que se inició en el Plan Estratégico anterior*, plasmado en *el mandato legal de la Ley de lucha contra el fraude* (disposición adicional sexta de la Ley 11/2021, de 9 de julio).

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[I]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado*

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>

en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante».

En este caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».*

5. Centrado el objeto de esta resolución, corresponde verificar la efectividad de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG. El examen de su aplicación, que permite inadmitir aquellas solicitudes de información concernientes a información que pueda calificarse como auxiliar o de apoyo, ha de partir, como tantas veces ha recordado este Consejo, de la necesidad de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

En esta línea, en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad



del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

6. La aplicación de los parámetros expuestos a este caso conduce a la desestimación de la reclamación, pues asiste la razón al órgano competente al calificar la información solicitada como auxiliar. Debe subrayarse que la entidad reclamante solicita los datos con los cuales se han realizado una tabla que se han incluido en un Plan Estratégico plurianual que se ha hecho público. A juicio de este Consejo, se trata de un supuesto de información preparatoria de la actividad del órgano, que culmina en la publicación de dicho documento en el que se explica y contextualiza la planificación que la AEAT realiza en ejercicio de sus obligaciones de *transparencia y rendición de cuentas*.

En efecto, el contenido necesario del Plan Estratégico plurianual, de acuerdo con lo expresado en el mandato legal de la citada disposición adicional sexta de la Ley 11/2021, de 9 de julio de que «en un periodo de ocho años la ratio de personal de las administraciones tributarias en relación con el número de obligados tributarios se aproxime a la media europea», se expresa, únicamente, en términos globales de plantilla, y no en términos detallados por cuerpos. En cumplimiento de dicho mandato legal, el cuadro a que se refiere la solicitud de información pública se incluye en la línea estratégica denominada “Crecimiento del número de efectivos de la Agencia Tributaria”, explicándose en dicha parte del Plan que «es preciso potenciar un crecimiento del número de plantilla», lo que confirma que la estrategia se enfoca a objetivos cuantitativos de la plantilla de la AEAT en global.

A ello no obsta que el Plan amplie el detalle de los objetivos de plantilla con un determinado desglose (por subgrupos), aunque ello no venga exigido por normativa, considerando este Consejo que el hecho de que la Administración haya realizado un determinado desglose en la determinación de sus objetivos (en este caso, por subgrupos) no implica que tenga que realizar otro, en este caso, además, de mayor grado de detalle (por cuerpos o especialidades, cada uno englobado en un subgrupo).

Es cierto que no puede descartarse que, como expresa la entidad reclamante, desde los centros directivos se hayan trasladado necesidades desglosadas por cuerpos y años, así como estimaciones sobre cobertura por turno libre o promoción interna. Sin embargo, en la medida en que dichas variables no conforman el objetivo estratégico exigido por la norma (que se refiere a la plantilla global de la AEAT) ni el objetivo que se decide trasladar al Plan Estratégico (por subgrupos), dicha información puede

calificarse, como expresa la AEAT en la resolución y las alegaciones por dicho organismo, de información auxiliar y de apoyo en el sentido previsto por el artículo 18.1.b) LTAIBG.

Por tanto, se considera que la AEAT ha justificado el origen diverso de los datos volcados en la tabla (*multitud de estimaciones, necesidades, estudios de cargas, estadísticas, opiniones vertidas en reuniones, correos*), a los que cabe calificar de «*borradores de trabajo*», y que también se ha justificado que los datos que hayan podido manejarse sobre necesidades de personal desglosadas por cuerpos, años y turno libre o promoción interna proceden de «*objetivos particulares expresados por cada centro directivo*» a partir de los cuales se ha realizado un cálculo de necesidades de la AEAT en su conjunto que es el que se plasma en el cuadro de la página 47 del Plan Estratégico. De ello se entiende que los datos del cuadro no derivan directamente, como considera la entidad reclamante, de la suma o «*agrupación de los datos*» que se han manejado sobre necesidades por cuerpo, año y turno libre o promoción interna, sino que dichos datos, considerados por centro directivos, han sido objeto de una análisis conjunto y global, y por tanto, ajustados a las necesidades de la AEAT en su conjunto.

7. De acuerdo con lo expuestos, procede desestimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA/MINISTERIO DE HACIENDA.

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

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>



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

R CTBG
Número: 2025-1519 Fecha: 18/12/2025

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