



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 21/03/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00076443

N/REF: 1046/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

Información solicitada: Expediente de tramitación completo de la Orden HFP/94/2023, de 2 de febrero.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0348 Fecha: 21/03/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de febrero de 2023 el reclamante solicitó al entonces MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCION 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:

«Todos los documentos obrantes en el expediente de tramitación (MAIN, dictamen Consejo de Estado, informes sobre los resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera), relativos a la Orden HFP/94/2023, de 2 de febrero, por la que se aprueban el modelo 795, "Gravamen temporal energético. Declaración del ingreso de la prestación", el modelo 796, "Gravamen temporal

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

energético. Pago anticipado", el modelo 797, "Gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. Declaración del ingreso de la prestación" y el modelo 798, "Gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. Pago anticipado", y se establecen las condiciones y el procedimiento para su presentación».

2. No consta respuesta de la Administración
3. Mediante escrito registrado el 7 de marzo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que señalando la dificultad que entraña recurrir contra un silencio, y considerando que la documentación solicitada no está afectada por ninguna de las causas de inadmisión del artículo 18 de la LTAIBG, pone de manifiesto que un procedimiento legislativo transparente y en tiempo real, es uno de los requerimientos del principio de Estado de Derecho, tal como se ha señalado en la jurisprudencia europea y por la Defensora del Pueblo Europeo. Hace referencia, asimismo, al concepto de "huella normativa", y en este sentido indica que se constituye por: *«el conjunto de documentos y contenidos que se generan en el proceso de la tramitación de las normas, especialmente en su fase prelegislativa o gubernamental. Se refiere al expediente completo de elaboración, que incluye, sin ánimo de exhaustividad, todo tipo de informes, dictámenes, memorias de impacto, intervenciones y análisis de las aportaciones en relación a los trámites de información y audiencia públicas, etcétera. La "huella normativa" y su acceso por el público es fundamental para la rendición de cuentas, tanto ex ante (permitiendo el debate público en tiempo real) como ex post a la adopción de la norma».*
4. Con fecha 22 de marzo de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 19 de junio se recibió respuesta en la que se pone en conocimiento de este Consejo que, en fecha 7 de junio de 2023 se dictó resolución en la que se acuerda conceder el acceso a la información en los siguientes términos:

«(...) En relación con su petición, puede consultar el Proyecto de Orden por la que se aprueban el modelo 795, "gravamen temporal energético. autoliquidación", el modelo

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

796, “gravamen temporal energético. pago anticipado”, el modelo 797, “gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. autoliquidación” y el modelo 798, “gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. pago anticipado”, y se establecen las condiciones y el procedimiento para su presentación, en el siguiente enlace:

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/normativadoctrina/proyectos/19122022-proyecto-om-modelos-795-796-797-798.pdf>

Igualmente, puede consultar los modelos 795, 796, 797 y 798 en los siguientes enlaces:

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/normativadoctrina/proyectos/19122022-anexo-i-modelo-795.pdf>

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/normativadoctrina/proyectos/19122022-anexo-ii-modelo-796.pdf>

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/normativadoctrina/proyectos/19122022-anexo-iii-modelo-797.pdf>

<https://www.hacienda.gob.es/documentacion/publico/normativadoctrina/proyectos/19122022-anexo-iv-modelo-798.pdf>

Así mismo, puede consultar el Dictamen del Consejo de Estado de dichos modelos en el siguiente enlace:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2023-20>

Por último y en cuanto a la Memoria Abreviada del análisis de Impacto Normativo del proyecto de orden por la que se aprueban el modelo 795, “gravamen temporal energético. autoliquidación”, el modelo 796, “gravamen temporal energético. pago anticipado”, el modelo 797, “gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. autoliquidación” y el modelo 798, “gravamen temporal de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito. pago anticipado”, y se establecen las condiciones y el procedimiento para su presentación, así como el informe de la Secretaría General Técnica, se le entregan sendos archivos en formato Word y PDF que se incorporan como anexos a la presente resolución»

La resolución se acompaña de dos archivos que contienen tanto la indicada MAIN, como el informe de la Secretaría General Técnica.

5. Con fecha 12 de junio de 2023, el reclamante presenta escrito indicando que ha recibido la resolución del Ministerio y la documentación a la que se hace referencia en la misma, efectuando al respecto las siguientes alegaciones:

«Que con fecha 7 de junio de 2023 se ha recibido de la Agencia Tributaria, contestación a la solicitud de acceso, de forma extemporánea y muy tardía, dando únicamente un acceso muy parcial, sin realizar referencia alguna a los documentos a los que no se concede el acceso y, menos aún, no motivando la denegación. Se adjunta el escrito de la AEAT.

La petición de acceso (TODOS los documentos obrantes en el expediente de tramitación de la norma) contenía entre otros documentos solicitados: informes sobre los resultados de trámites de audiencia o información pública, otros informes, etcétera. No da acceso, ni se explica el por qué a los siguientes documentos: Los 21 informes relatados en las páginas 9 y 10 de la MAIN. Las observaciones e informes recibidos en la información pública, a que se hace referencia en la página 10 de la MAIN. Prueba de que se debe dar acceso a lo relacionado con la información pública, como ya se señaló en la reclamación ante ese Consejo con nº de expediente 1727/2023 (a la que me remito), es el reciente PRECEDENTE que se adjuntó a la misma. Se trata de la Resolución de 5 de mayo de 2023, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, en la que se otorga pleno acceso a lo solicitado. Puede leerse en la Resolución que se aporta y que concede el acceso: “Una vez analizada la solicitud, esta Secretaría General Técnica resuelve conceder la información solicitada, adjuntando los Anexos I y II de la MAIN del Proyecto Ley Orgánica del Derecho de Defensa”. El acceso a lo solicitado es de evidente interés público, pues revela las contribuciones de las partes interesadas y la valoración de dichas aportaciones por el autor del anteproyecto sometido a consulta»

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

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>

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 al expediente de tramitación de la Orden HFP/94/2023, de 2 de febrero, por la que se aprueban diversos modelos de declaración (de gravamen, ingreso, etc.).

El órgano requerido no respondió en el plazo legalmente establecido, por lo que la reclamación se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, con ocasión de la remisión del expediente, el Ministerio pone en conocimiento de este Consejo que se ha dictado resolución en la que se acuerda conceder el acceso solicitado; información que el reclamante considera insuficiente, según pone de manifiesto en el trámite de audiencia concedido.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l] 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 en el plazo*

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>

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 el presente 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. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que, aun de forma tardía, el órgano requerido ha dictado resolución en la que acuerda la concesión de la información en los términos ya reflejados. Entiende el reclamante, sin embargo, que el acceso proporcionado es insuficiente pues *«[n]o da acceso, ni se explica el por qué a los siguientes documentos: Los 21 informes relatados en las páginas 9 y 10 de la MAIN. Las observaciones e informes recibidos en la información pública, a que se hace referencia en la página 10 de la MAIN»;* extremos a los que queda circunscrita esta reclamación.

De la lectura del tenor literal de la solicitud de acceso y la resolución de la AEAT se desprende que, en efecto, el acceso concedido es parcial pues, aparte del proyecto de orden y de los modelos de declaración como consecuencia del establecimiento de los nuevos gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito (modelos 795, 796, 797, 798,) se adjunta la Memoria de Análisis Normativo (MAIN) y el informe de la Secretaría General Técnica, sin aportar ningún otro informe (cuya emisión se consigna en la propia MAIN), ni las observaciones o alegaciones presentadas en el trámite de audiencia e información pública, y sin pronunciarse sobre la eventual concurrencia de causas de inadmisión o límites previstos en los artículos 18, 14 y 15 LTAIBG, respectivamente.

6. En consecuencia, dada la evidente naturaleza de *información pública* de lo solicitado, con arreglo a la definición del artículo 13 LTAIBG, y no habiéndose invocado ni siendo apreciable ninguna restricción legal al acceso, procede estimar la reclamación a fin de que se complete la información ya proporcionada con los informes y observaciones que obran en el expediente de tramitación y no se han aportado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR La reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA).

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Observaciones e informes a los que se hace referencia en las páginas 9 y 10 de la Memoria de Análisis e Impacto Normativo de la Orden HFP/94/2023, de 2 de febrero.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO DE HACIENDA) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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>