

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR

ANTECEDENTES

PRIMERO. Con fecha 12 de febrero de 2025, tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED] (en adelante, la interesada) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifiesta no haber recibido respuesta a la solicitud de acceso a la información pública que formuló ante la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid el 23 de septiembre de 2024 con el siguiente objeto:

«[...] copia de las actuaciones previas realizadas, que el Director General de Política Digital acordó iniciar mediante Instrucción 1/2022 de fecha 21 de abril de 2022, en relación con las denuncias en su día efectuadas todas ellas por [REDACTED].»

Junto a la reclamación, aporta el justificante de presentación de la citada solicitud.

SEGUNDO. El 7 de mayo de 2025 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El mismo día se trasladó la documentación a la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. En respuesta al referido trámite, tuvo entrada el escrito de alegaciones de la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid de 21 de mayo de 2025, en el que, en esencia, manifiesta que debe inadmitirse la reclamación por existir un procedimiento judicial instado por la interesada frente a la desestimación presunta de una reclamación anterior, formulada ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación, que traía causa de una solicitud de acceso a la información pública con idéntico objeto material al de la solicitud de la que resulta este procedimiento de reclamación. En este sentido, adjunta a su escrito documentación sobre el procedimiento ordinario 873/2024 X-01 seguido ante la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Madrid. Por otra parte, la citada Consejería argumenta que no procede atender la petición de información del reclamante respecto del traslado de las actuaciones previas referidas, «dado el carácter reservado de estas, las cuales además no han dado lugar al inicio de expediente sancionador alguno, teniendo en cuenta que no constituyen autónomamente expediente administrativo».

CUARTO. Mediante comunicación de la Secretaria General del Consejo de 6 de junio de 2025 se trasladó el escrito de alegaciones del órgano informante al reclamante y se le confirió trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, concediéndole un plazo máximo de diez días para que presentase las alegaciones que considerase oportunas.



El 23 de junio de 2025 tuvo entrada el escrito de alegaciones del reclamante en el que, en síntesis, expresa su desacuerdo con las alegaciones del órgano informante y solicita a este Consejo que «acuerde estimar la presente reclamación y conceder a esta parte el acceso a la información pública en los términos en que fue solicitado ante la CAM».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) LTPCM, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

SEGUNDO. El artículo 21.1 LPACAP establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Con todo, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

TERCERO. En el presente caso, la primera cuestión que se suscita se refiere a si la reclamación fue formulada dentro del plazo establecido en el artículo 48.1 LTPCM, según el cual «la reclamación se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

A este respecto, como se indica en el antecedente de hecho primero, el 12 de febrero de 2025, tuvo entrada la reclamación de la interesada frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información formulada ante la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid el 23 de septiembre de 2024. En principio, la fecha de entrada de la reclamación (*i.e.*, el 12 de febrero de 2025) es muy posterior a la fecha en la que habría transcurrido el plazo de un mes que prevé el artículo 48.1 LTPCM para interponer la reclamación frente a actos presuntos derivados de la ausencia de respuesta a una solicitud de acceso a la información. En este sentido, se advierte que el plazo ordinario, de veinte días hábiles, establecido en el artículo 42.1 LTPCM para resolver las solicitudes de acceso a la información pública, finalizó el 21 de octubre de 2024. En consecuencia, el plazo de un mes previsto en el artículo 48.1 LTPCM para interponer la reclamación frente a la desestimación presunta de dicha solicitud empezó al día siguiente a que se produjeran los efectos desestimatorios del silencio, esto es, el día 23 de octubre de 2024, y finalizó el día 22 de noviembre de 2024. Por tanto, desde esta perspectiva, habría que considerar que la entrada de la reclamación el 12 de febrero de 2025 sería extemporánea.

No obstante, el reclamante ha acreditado que el 5 de noviembre de 2024 presentó un escrito de reclamación dirigido contra la desestimación presunta de la solicitud considerada que, si bien se refería en su encabezamiento a este Consejo de Transparencia y Protección de Datos, fue dirigido por error, a través del Registro Electrónico de la Administración General del Estado, al extinto Consejo de Transparencia y Participación. Dicho error fue advertido por el reclamante tras intercambiar ciertas comunicaciones con la dirección de correo electrónico institucional de este Consejo por las que el reclamante interesaba conocer el estado de tramitación de su reclamación. En consecuencia, una vez advertido el error, el reclamante volvió a presentar por registro su escrito de reclamación el 12 de febrero 2025, adjuntando también el escrito de reclamación formulado el 5 de noviembre de 2024 y su justificante de presentación.



En atención a las circunstancias descritas y, en particular, dado que el reclamante ha aportado el justificante de presentación de la reclamación formulada el 5 de noviembre de 2024, este Consejo considera subsumible el error en la indicación del destinatario de la reclamación en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado en la salvaguarda establecida en el art. 115.2 LPAC, que prevé que «[e]l error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter». En consecuencia, en atención a las consideraciones expuestas, este Consejo ha tenido por interpuesta la reclamación de la interesada de la que trae causa este procedimiento dentro del plazo establecido en el art. 48.1 LTPCM.

CUARTO. Según establece el artículo 5.b) LTPCM, se entiende por información pública «los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

La solicitud de la que trae causa este procedimiento interesa el acceso a las actuaciones previas realizadas por la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid de conformidad con lo acordado por la Instrucción 1/2022 del Director General de Política Digital, de 21 de abril de 2022, en relación con las denuncias efectuadas en su día (16 de marzo de 2022) por la interesada.

Con carácter general, las actuaciones previas tienen por objeto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 55.2 LPAC, determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación de un procedimiento sancionador, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros, por lo que resulta indudable que su finalidad es valorar y objetivar los aspectos que han de servir de base a la decisión de incoar o no un procedimiento sancionador. De lo anterior se deriva, que no estamos ante una mera actividad preparatoria con trascendencia exclusivamente interna, sino ante actuaciones determinantes de otras posteriores, a saber, la incoación de un procedimiento sancionador o el archivo de una denuncia. De hecho, con carácter general, es el propio informe resultante de las actuaciones previas el que sirve de fundamento a la decisión de iniciar o no el procedimiento sancionador.

En atención a estas consideraciones, este Consejo considera que el objeto de la solicitud de la que trae causa este procedimiento es subsumible en la definición de información pública del citado artículo 5.b) LTPCM. En esta misma línea, esto es, reconociendo el carácter de información pública de las diligencias previas ya finalizadas, puede citarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Galicia, de 2 de julio de 2021 (núm. rec. 7403/2020). Asimismo, este mismo criterio ha sido mantenido en las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) R/78/2021, de 26 de julio; y R/70/2023, de 20 de julio.

Con todo, sin perjuicio de las consideraciones anteriores, corresponde valorar si en este caso concurren otros motivos por los que deba negarse el acceso a la información solicitada.

QUINTO. La administración informante opone dos motivos por los que, a su juicio, debería desestimarse la presente reclamación. En primer lugar, considera que debe inadmitirse la reclamación porque existe un procedimiento judicial instado por la interesada frente a la desestimación presunta de una reclamación anterior que traía causa de una solicitud de acceso a la información pública sobre la misma materia. En segundo lugar, la Consejería entiende que la reclamación debe ser desestimada porque la información solicitada, esta es, las actuaciones previas desarrolladas a resultados de la interposición de una denuncia por la propia interesada, tiene «carácter reservado», no dio lugar al inicio de expediente sancionador alguno y, por tanto, no constituye «autónomamente un expediente administrativo».

El primero de estos motivos de oposición debe ser rechazado por ser contrario a la obligación de resolver los procedimientos que asiste a las administraciones públicas. En virtud de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 21.1 LPAC, la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. Este deber de resolver

no se ve exceptuado fuera de los supuestos previstos en el párrafo tercero de dicho precepto, referidos a los casos de «terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración».

En atención a lo expuesto, se constata que la obligación de resolver no se ve alterada fuera de los supuestos expresamente contemplados en el párrafo tercero del artículo 21.1 LPAC. En particular, esto es así incluso cuando, superado el plazo máximo para resolver un procedimiento, el interesado impugna en la vía contencioso-administrativa el silencio de la Administración. Este criterio ha sido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y, en particular, entre otras, en su reciente Sentencia de 9 de octubre de 2024 (núm. rec. 1628/2023), en la que se reconoce que la Administración sigue obligada a dictar resolución expresa en los procedimientos en los que, el interesado, tras el transcurso del plazo máximo para resolver, decide impugnar en la vía contencioso-administrativa el silencio de la administración. Por tanto, siendo que la obligación de resolver subsiste incluso en aquellos procedimientos en los que el interesado ha recurrido en la vía judicial el silencio de la Administración, con mayor razón subsistirá en un caso como el presente, en el que el proceso judicial pendiente referido por el órgano informante es totalmente ajeno al presente procedimiento, pues se sustancia frente a la desestimación presunta de otra reclamación formulada por la interesada (ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación) y en relación con una solicitud de acceso a la información distinta.

Como segundo motivo de oposición a la reclamación, la Consejería de Digitalización alega el carácter reservado de las actuaciones previas, en particular, en atención a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

El órgano informante opone una especie de límite absoluto al acceso a las actuaciones previas a la posible incoación de un procedimiento sancionador. Sin embargo, este planteamiento debe rechazarse, en primer lugar, porque es contrario al principio de jerarquía normativa (artículo 9.3 de la Constitución española). No es respetuoso con el citado principio invocar un pretendido límite referido al carácter reservado de la información solicitada sobre la base de una norma reglamentaria (i.e., el artículo 3 del citado Decreto 245/2000, de 16 de noviembre), siendo que el derecho de acceso a la información pública ha sido desarrollado en normas de rango legal [i.e., con carácter básico, en los artículos 12 y ss. de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG) y, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en los artículos 30 y ss. LTPCM].

Ciertamente, el acceso a la información pública puede ser limitado, pero, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.1 LTPCM, únicamente «en los supuestos previstos en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado». Sin embargo, el artículo 3 del citado Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, no es subsumible en ninguna de estos dos tipos de normas.

Por otra parte, en íntima relación con el último inciso del citado artículo 34.1 LTPCM, es especialmente reseñable lo establecido en el artículo 14 LTAIPBG, que prevé *la posibilidad* de que las administraciones limiten el acceso a la información cuando ello «suponga un perjuicio» para determinados bienes jurídicos, como, por ejemplo, para «la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios» [artículo 14.1.e) LTAIPBG]. No obstante, si el órgano informante considera que la información solicitada está afectada por alguno de estos límites, la resolución que dicte en respuesta a la solicitud del interesado deberá explicitar su aplicación de forma «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso» (artículo 14.2 LTAIPBG).

En aplicación al caso concreto de las consideraciones recogidas en el párrafo anterior, es ilustrativa la citada Resolución del CTBG R/70/2023, de 20 de julio, en la que se desestimó la reclamación frente a la resolución que denegaba el acceso a determinadas actuaciones previas derivadas por aplicación del citado límite del artículo 14.1.e) LTAIPBG. En ese caso, fue determinante de la aplicación de dicho



límite el hecho de que la solicitud de acceso a las actuaciones previas se formuló en un momento en el que todavía se hallaban en curso las investigaciones sobre las posibles infracciones. Por otra parte, cabe resaltar la Sentencia del TSJ de Galicia, de 2 de julio de 2021 (núm. rec. 7403/2020) y la Resolución del CTBG R/788/2021, de 26 de julio, en las que se consideró que procedía dar acceso a las actuaciones previas solicitadas, ya que, en el momento de formularse las solicitudes consideradas, había finalizado la investigación de los hechos que dieron lugar al desarrollo de dichas actuaciones previas.

A juicio de este Consejo, en el presente caso procede dar acceso a las actuaciones previas solicitadas, ya que la solicitud de acceso a la información de la que trae causa este procedimiento se formuló el 23 de septiembre de 2024 y se refiere a las actuaciones previas desarrolladas de conformidad con la Instrucción 1/2022 del Director de Política Digital de la Consejería de Digitalización, de 21 de abril de 2022, dictada en atención a los escritos de denuncia presentados por la interesada el 16 de marzo de 2022. El lapso de tiempo transcurrido entre la fecha en la que se instó el desarrollo de las actuaciones previas y la fecha de solicitud de acceso a dichas actuaciones permite prever que las actuaciones dirigidas a la investigación de los hechos denunciados ya habrían finalizado en el momento en el que se solicitó el acceso a las mismas. Además, esto es lo que se desprende de las manifestaciones del órgano informante, que reconoce que las citadas actuaciones previas «no han dado lugar al inicio de expediente sancionador alguno». De lo contrario, el órgano informante podría haber negado el acceso a la información solicitada amparándose en el límite del artículo 14.1.e) LTAIPBG. Sin embargo, la Administración no formuló alegaciones en este sentido, ni ha acreditado hechos que abonen este planteamiento. Por lo tanto, cabe concluir que la información solicitada no está afectada por ningún límite, por lo que rige plenamente la regla general de acceso a la información pública.

En conclusión, dado que la información solicitada es subsumible en el concepto de información pública previsto en el artículo 5.b) LTPCM y que no concurren ninguna de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18 LTAIPBG, ni de los límites recogidos en los artículos 14 y 15 LTAIPBG, ajuicio de este Consejo, la reclamación debe ser estimada.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

PRIMERO.- ESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED] en nombre y representación de [REDACTED] en el sentido de instar a la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid a facilitar el acceso las actuaciones previas realizadas, que el Director General de Política Digital acordó iniciar mediante Instrucción 1/2022 de fecha 21 de abril de 2022, en relación con las denuncias en su día efectuadas por la interesada.

SEGUNDO.- Instar a la Consejería de Digitalización de la Comunidad de Madrid a facilitar al reclamante la información indicada en el punto anterior en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente a la notificación de esta Resolución, remitiendo a este Consejo las actuaciones realizadas y la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos



10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.08.06 14:23