



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 20/07/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-073561

**N/REF:** 70/2023

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED] RETRANSMISIONES DIGITALES SL

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL

**Información solicitada:** Copia de la resolución en la que se haya acordado el período de actuaciones previas.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

R CTBG  
Número: 2023-0589 Fecha: 20/07/2023

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la sociedad reclamante solicitó el 4 de noviembre de 2022, al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«En la resolución del expediente de acceso a información pública núm. 001-071874, por el Secretario General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual se concede a esta parte el acceso a la información solicitada y se nos comunica que “Como contestación a la solicitud relativa a sus*

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

*escritos con números de registro de entrada 202200050019458, 202200050022832 y 202200050027750 respectivamente ,dirigidos a la Secretaría General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación audiovisual, denunciando determinados hechos que podrían constituir presuntas infracciones administrativas se pone en su conocimiento que con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar un procedimiento sancionador, se ha abierto un período de actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el citado procedimiento. Estas actuaciones se orientan a la determinación, en su caso, con la mayor precisión posible, de los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, la identificación de la persona o personas que pudieran resultar responsables y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros”. Sin perjuicio de quedar a la espera del resultado de tales actuaciones investigadoras, mediante la presente se va a solicitar copia de la resolución que haya acordado dicho periodo de actuaciones previas.*

*Solicito el acceso a la información pública, consistente en que se me facilite copia de la resolución en la que se haya acordado abrir dicho “período de actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el citado procedimiento”.»*

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 22 de diciembre de 2022, al no haber recibido contestación en el plazo legalmente establecido, la solicitante considera desestimada su solicitud por silencio administrativo e interpone una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG.

La reclamante pone de manifiesto que el origen de la reclamación son unas denuncias realizadas por la sociedad que datan del 25/02/2022, 04/03/2022 y 15/03/2022. Tras realizar dichas denuncias, la sociedad, en la solicitud 001-071874, demandó el acceso a la información de «*las concretas actuaciones realizadas por la Administración del Estado a consecuencia de los hechos denunciados*» y la información a la que se dio acceso al resolver tal solicitud 001-071874, «*fue genérica y abstracta en cuanto que únicamente se informó de que “se ha abierto un período de actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el*

---

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

*citado procedimiento.”, pero ni tan siquiera se informó de quien y en qué fecha, supuestamente, hubiera dictado esa resolución en la que se dice que se había acordado abrir ese “periodo de actuaciones previas” y, menos aún se informó de las concretas actuaciones previas, inspectoras, de averiguación o control que, supuestamente, se hubieran realizado y, obviamente, tampoco se ofreció información alguna sobre el resultado de las supuestas actuaciones.»*

A continuación, indica que, a raíz de aquella respuesta, la sociedad decidió formular una nueva y segunda solicitud, que dio lugar al expediente 001-073561 (cuya desestimación presunta es objeto de la presente reclamación), en la que se pretende obtener *«copia de esa supuesta resolución administrativa en la que se nos dice que se acordó iniciar un periodo de actuaciones previas pues, por no saber, no sabemos ni la fecha en que se dictó esa supuesta resolución en la que se tomó tal decisión.»*

4. Con fecha 18 de enero de 2023, se trasladó la reclamación al MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL a fin de que remitiese copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso e informe con las alegaciones que considerase oportunas. El 8 de febrero de 2023 se recibió respuesta indicando que la solicitud de acceso a la información pública nº 001-073561 objeto de la reclamación de RETRANSMISIONES DIGITALES S.L había sido resuelta el 28 de diciembre de 2022, poniéndose a disposición del solicitante el 11 de enero de 2023.

La resolución de 28 de diciembre de 2022 acuerda inadmitir a trámite la solicitud en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG dado que, se argumenta, *«la información que se solicita tiene carácter auxiliar o de apoyo puesto que se trata de un documento interno sin carácter preceptivo ni consideración de final, que no forma parte de un procedimiento ni implica la toma de decisiones públicas fiscalizables conforme a la mencionada ley. No pertenece a la actuación sancionadora en sí, sino a un estadio previo de preparación de esa actuación y como tal, encaja en el supuesto definido en el numeral tercero del Criterio Interpretativo 6/2015, según el cual una solicitud de información se podrá inadmitir a trámite cuando “se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud”.»*

5. El 8 de febrero de 2023, la entidad reclamante trasladó a este Consejo escrito de ampliación de reclamación tras recibir la resolución de 28 de diciembre de 2022. En dicho escrito, en primer lugar, declara la improcedencia de la aplicación de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG puesto que, *«el acceso solicitado consiste en facilitar a esta parte la copia de una concreta decisión de la Administración plasmada en una concreta resolución administrativa por la que se acuerda iniciar un*

*periodo de información previa de los previstos en el art. 55 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a raíz de las denuncias de unos hechos que presentó esta parte, que podrían suponer la comisión de infracciones administrativas en materia de telecomunicaciones, y que la Administración del Estado está obligada a inspeccionar y en su caso, a abrir expediente y sancionar, pues a ella corresponde la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones (ex. art. 149.1.21) así como las potestades de inspección y control (art. 102 y ss. de la Ley 11/2022 General de Telecomunicaciones) y la competencia sancionadora (art. 114 Ley 11/2022) para perseguir las infracciones en materia de telecomunicaciones (arts. 106 y ss. Ley 11/2022), como son las que en su día denunció esta parte».*

*Añade, a continuación que la resolución administrativa, por la que, según parece, se habría acordado el inicio de un periodo de actuaciones previas a un potencial y ulterior expediente sancionador, «no encaja en los supuestos de la causa de inadmisión del art. 18.1 b), pues ni es una nota, ni un borrador, ni una opinión, ni un resumen, ni una comunicación ni un informe internos entre órganos o entidades administrativas, sino que se trata de una decisión de la Administración, de iniciar ese procedimiento previo en el que averiguar, inspeccionar, controlar, constatar los hechos denunciados por esta parte, es decir, que se trata de una resolución que contiene una decisión de la Administración, una decisión tomada en ejercicio de las facultades de inspección y control que la Ley 11/2022 le atribuye expresamente, con origen en la más amplia competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones.»*

En segundo lugar, alega que la solicitud formulada guarda relación con la actividad de operadores de telecomunicaciones, que por imposición legal debe realizarse en una libre y efectiva competencia (art 5.1 Ley 9/2014 de 9 de mayo), trasladando a este Consejo que, en su condición de operador de comunicaciones electrónicas debidamente inscrito en el Registro de Operadores de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, está si cabe más justificado el acceso por dicha sociedad a la copia de la resolución administrativa que se solicita.

Finalmente, en tercer lugar, traslada a este Consejo que la sociedad denunció los hechos no sólo ante la Administración estatal, sino también ante la autonómica, para que esta última ejerciese las competencias que tiene constitucional y legalmente atribuidas sobre la materia. Esta denuncia dio lugar a que la administración autonómica iniciase un periodo de actuaciones previas de los previstos en el artículo 55 de la LPAC, de modo que, cuando la sociedad solicitó a la Comunidad de Madrid

copia de dicha resolución, ésta no tuvo impedimento alguno en enviar a esta parte copia de dicha resolución.

6. Con fecha 16 de febrero de 2023, se remitió el escrito de la recurrente al Departamento ministerial concernido para que formulase las consideraciones que tuviese por conveniente. Con fecha 15 de marzo de 2023 se recibió en este Consejo escrito del citado Departamento en el que, tras aludir al Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015, de este Consejo, se indicaba, en primer lugar, que la apertura de las actuaciones previas no se trataba de una actuación preceptiva, no tenía la consideración de final, no constituía un trámite del procedimiento, sino que respondía a una *“información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud”*, por lo que hay que entender que, en la información solicitada por la ahora reclamante, concurren las circunstancias 2, 3, 4 y 5 del apartado 3º del Criterio Interpretativo 6/2015 anteriormente mencionado y, en consecuencia, de acuerdo con el artículo 18.1.b) debe inadmitirse a trámite la solicitud.

En este sentido, el escrito se detiene en el examen de la alegación planteada por la reclamante que considera que la apertura de actuaciones previas se trataría de una *resolución administrativa*, por lo que no encajaría en los supuestos de la causa de inadmisión del art. 18.1 b) LTAIBG. El órgano requerido, por el contrario, considera que *«la condición de información auxiliar o de apoyo de la actuación de esta Secretaría General resulta, motivada y concretamente, de que no se trata de una actuación de carácter preceptivo ni tiene consideración de final ni constituye un trámite del procedimiento, y que responde directamente a una “información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud” .»*

En segundo lugar, el escrito de alegaciones continúa señalando que si bien la finalidad del derecho de acceso es lograr el conocimiento ciudadano en todo aquello *«que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación»* y que las informaciones o contenidos que incorporen *«información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano»* en ningún caso *«tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo»*, ello no implica *«que la apertura de actuaciones previas sea necesariamente información relevante para la rendición de cuentas en el sentido expresado pues lo relevante a efectos de enjuiciar la actuación de la Administración en el ejercicio de sus competencias inspectoras y sancionadoras en el ámbito de las telecomunicaciones será el acuerdo de iniciación de un expediente sancionador, acto en el que habrán de expresarse detalladamente los motivos que lo*

*justifican, incluidos, en su caso, los derivados de las actuaciones previas que hubieran podido realizarse».*

En este sentido expone que, según se desprende del artículo 55 LPAC, la apertura o no de actuaciones previas se trata de un acto potestativo de la Administración, por lo que bien puede suceder que, ante hechos ciertos y definidos, por parte de aquélla se resuelva abrir un procedimiento sancionador sin la práctica de actuaciones previas. De donde colige que, *«parece claro que lo decisivo a efectos de la rendición de cuentas debe ser el acuerdo de iniciación del procedimiento y no los actos preparatorios del mismo que pueden no producirse».*

A mayor abundamiento, considera que el fundamento de la inadmisión a trámite de las solicitudes de información pública relativas a actuaciones preparatorias está vinculado a la salvaguarda de la eficacia de la Administración —principio que el art. 3.1 LRJSP coloca al mismo nivel que el de transparencia, según manifiesta el escrito de alegaciones—. Principio de eficacia que, según señala, se dirige a mantener en el ámbito interno de las Administraciones las actuaciones, comunicaciones, informes y decisiones de los órganos administrativos no relevantes para el proceso de rendición de cuentas para garantizar en la medida de lo posible la agilidad de la acción administrativa y la capacidad de respuesta de la Administración ante situaciones no previstas. De todo lo cual, concluye que pueden apreciarse como límites al acceso, los previstos en las letras e), g) y k) del art. 14.1. LTAIBG.

En último término, en relación con la información facilitada por la Comunidad de Madrid, sostiene, por una parte, que no puede prejugarse ni generalizar la aplicación de su legislación de transparencia y procesal administrativa al Estado o al resto de sus territorios y, por otra parte, afirma que la información facilitada por la administración autonómica no consiste ninguna copia de ningún acuerdo de iniciación de actuaciones previas sino una simple explicación de lo actuado.

7. Con fecha 21 de marzo de 2023 se trasladaron las alegaciones remitidas por el Departamento ministerial requerido a la reclamante con el objeto de que formulase las consideraciones que tuviese por pertinente. El 31 de marzo se recibió en esta Autoridad Administrativa Independiente escrito en el que, reiterando argumentos ya expuestos en anteriores escritos, se alega la improcedencia de la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG y se subraya que la solicitud tiene relación con la actividad de operadores de telecomunicaciones, que por imposición legal debe

realizarse en una libre y efectiva competencia, concluyendo con la procedencia del acceso a la información solicitada.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) 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 copia de la resolución en la que, como consecuencia de las denuncias efectuadas por la propia reclamante (en

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

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

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

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

materia audiovisual), se ha acordado la apertura de un *«período de actuaciones previas con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el citado procedimiento.»*

El Ministerio requerido no dictó resolución en el plazo legalmente establecido para ello. Con posterioridad, en el trámite de alegaciones instado en el seno del procedimiento de reclamación, trasladó a esta Autoridad Administrativa Independiente resolución en virtud de la cual se inadmitía la solicitud por aplicación de la causa prevista en el art. 18.1.b) LTAIBG; añadiendo en escrito de alegaciones complementarias que concurren, asimismo, límites previstos en el artículo 14.1.e), g) y k) LTAIBG.

4. Antes de entrar en el fondo del 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 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. Centrado el asunto en los términos expuestos no puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado en relación con esta cuestión en la precedente resolución R CTBG 0296/2023 de 26 de abril, referida, precisamente, a las actuaciones realizadas por la Administración tras la denuncia, por parte de la misma reclamante, de infracciones en materia de telecomunicaciones y comunicación audiovisual — consistentes en la prestación del servicio de red para el transporte y difusión de la señal, sin título habilitante, de varios canales de televisión—.

En particular, la mercantil RETRANSMISIONES DIGITALES interesaba conocer «*las concretas actuaciones realizadas por la Administración del Estado a consecuencia de los hechos denunciados por esta parte en fechas 25/02/2022 a las 09:30:54, 04/03/2022 a las 10:00:55 y 15/03/2022 a las 11:26:09, y especialmente sobre si se ha iniciado o no procedimiento de inspección alguno, constatado o no la comisión de infracciones administrativas (y cuales) y si se ha determinado o no a los responsables de las mismas, y si, en su caso, se han incoado posteriormente procedimientos sancionadores, y contra quién y, en su caso, se informe sobre la situación y el resultado final de los mismos en cada caso*».

Presentada la reclamación ante este Consejo como consecuencia de la desestimación presunta de la solicitud de acceso, el Ministerio requerido (en el trámite de alegaciones conferido) explica a la sociedad reclamante que se ha incoado un procedimiento de diligencias previas a fin de esclarecer los hechos y determinar si es pertinente o no la incoación de un procedimiento sancionador, con arreglo a lo previsto en el artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Es por ello que se entendió entonces que, aun de forma tardía, el Ministerio había dado respuesta al reclamante informando sucintamente de la situación en la que se encuentra la tramitación de la denuncia de la reclamante; estimándose la reclamación por motivos formales al haber sido necesaria la interposición de la reclamación para que la reclamante viera plenamente reconocido su derecho a obtener la información en el plazo legamente establecido.

En lo que aquí interesa, se ponía de manifiesto en la citada resolución que:

*«[L]o anterior no obsta a que la reclamante vuelva a solicitar en un futuro el contenido de las actuaciones previas en caso de que concluyan con una decisión de archivo, pues como se ha señalado ya en otras ocasiones —por ejemplo, en la resolución R 78/2021, de 26 de julio—, «[e]n el presente caso, el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es», tomando en consideración en todo caso la afectación que dicho acceso pueda*

*provocar en los derechos de las personas concernidas. Se concretaba, asimismo, en la mencionada resolución R/78/2021 que resulta suficiente, en estos casos, «facilitar la información relativa a “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento” y “las circunstancias relevantes que concurran” (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP, forman parte del objeto de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo.» — conclusiones que fueron confirmadas por Sentencia n.º 107/2022, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10 (p.o. 41/2021)—.»*

6. La fundamentación jurídica transcrita es relevante porque de ella se desprende con claridad que la solicitud de acceso al contenido de las actuaciones o diligencias previas resulta atendible solo cuando éstas ya han finalizado con una decisión de archivo, remarcándose el interés público de dicho acceso como medio para controlar esa decisión que pone fin al procedimiento.

De ahí que, si bien es cierto que no puede aceptarse la calificación de la resolución de incoación de las diligencias previas como documentación *auxiliar o de apoyo* a efectos de aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG —como ya se señaló en la resolución R/78/2021, de 26 de julio, cuyo criterio fue confirmado por la Sentencia n.º 107/2022, de 14 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10 (p.o. 41/2021)—, lo cierto es que en este caso se aprecia la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG (invocado por el Ministerio en la fase de alegaciones) como seguidamente se verá.

En efecto, por lo que respecta, en primer lugar, a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, ya se subrayó en la citada R/78/202 que el hecho de que la información solicitada no constituya un trámite del procedimiento no es un elemento determinante de su naturaleza *auxiliar o de apoyo*, sino que esta calificación se proyecta sobre meras comunicaciones internas, sin efectos *ad extra* ni incidencia relevante en concretas actuaciones administrativas. Y con este enfoque, y partiendo del criterio interpretativo CI/006/2015, se argumentaba que el acceso al informe de inspección elaborado en el marco de las actuaciones previas no constituye información auxiliar en los siguientes términos:

*«A la hora de valorar su naturaleza de documento interno y su condición de información preparatoria de la actividad del órgano -también alegada para sustentar su carácter auxiliar o de apoyo-, es necesario evaluar su grado de influencia o*

*repercusión en la conformación de la voluntad del órgano y, derivado de ello, su relevancia para el conocimiento por la ciudadanía acerca de cómo se toman las decisiones públicas. En este sentido, no cabe considerar que son documentos internos, a efectos de excluirlos del derecho de acceso reconocido en la LTAIBG, aquellos informes que sirvan de fundamento objetivo para la adopción de decisiones por los sujetos obligados pues, como ha sentenciado la Audiencia Nacional, “los informes a los que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados” (SAN 3357/2017, de 25 de julio, FJ. 2º).*

*En los procedimientos de naturaleza sancionadora como el que nos ocupa, las actuaciones previas tienen por objeto, según establece el artículo 55.2 LPACAP, “determinar, con la mayor precisión posible, los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento, 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 el procedimiento. No estamos por tanto ante una mera actividad preparatoria con trascendencia exclusivamente interna, sino ante actuaciones de las que se derivan elementos determinantes de actos administrativos concretos: la incoación de un procedimiento sancionador o el archivo de una denuncia. De hecho, a la postre, es el propio informe resultante de las actuaciones previas el que sirve de fundamento a la decisión de iniciar o no el procedimiento.*

*De todo ello se deriva que no cabe considerar aplicable la cláusula de inadmisión prevista en la letra b) del artículo 18.1 LTAIBG con carácter general a los informes resultantes de las actuaciones previas reguladas en el artículo 55 LPACAP por cuanto dichos informes no tienen como regla verdadero “carácter auxiliar o de apoyo”.»*

Las conclusiones alcanzadas en la precitada R/78/2021 resultan perfectamente trasladables a este caso en que se solicita la resolución administrativa que da inicio a las actuaciones previas de investigación para dilucidar si se inicia o no un procedimiento sancionador.

7. Las anteriores consideraciones no conducen, sin embargo, a la estimación de la reclamación pues, como ya se ha adelantado, atendiendo el concreto momento en el que se solicita el acceso, se aprecia la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG que permite denegar el acceso a la información cuando su acceso cause



apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2023-0589 Fecha: 20/07/2023

---

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