



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 00001-000083293

**N/REF:** 3282/2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA).

**Información solicitada:** Actuaciones previas en expediente disciplinario.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de octubre de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA), 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:

« 1.- Habiéndose tenido constancia de la remisión por parte del [REDACTED] (...) de una propuesta de incoación de expediente disciplinario al funcionario de Administración Local con habilitación de carácter nacional, (...) que ha prestado en virtud de comisión de servicios en el puesto de

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



*Intervención de clase primera de ese Ayuntamiento, solicitando asimismo la suspensión cautelar de funciones al mencionado.*

*2.- El artículo 17 de la Ley 19/2013, 9 de diciembre, regula el derecho a acceso a la información que obre en poder de la Administración Pública.*

*3.- El artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula el derecho a los interesados en el procedimiento administrativo, donde se manifiesta el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*

*4.- El artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula el contenido de las actuaciones previas como una parte del procedimiento administrativo.*

*5.- La STS 3748/2023, de 25 de septiembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:3748), fija doctrina en este aspecto manifestando que:*

*SÉPTIMO.- [...]*

*Asimismo, al tiempo de los hechos enjuiciados estaba vigente el artículo 53.1 de la Ley 39/2015 que regula los derechos de los interesados en un procedimiento administrativo, naturaleza que no puede negarse a la información previa o reservada, según el caso, sin que exista excepción expresa en la norma para su acceso.*

*De lo anteriormente argumentado ninguna duda ofrece que en la información reservada o información previa abierta respecto a un funcionario para determinar si posteriormente se incoa o no un procedimiento disciplinario tiene la condición de interesado en un procedimiento, conforme al artículo 4 de la Ley 39/2015.*

*OCTAVO.- La respuesta en el caso de autos a la cuestión de interés casacional.*

*En consecuencia, la respuesta a la cuestión de interés casacional es que el funcionario denunciado respecto al que se ha incoado una información previa o reservada, aunque luego no fuere sancionado, tiene derecho a acceder a dicho expediente. [...]*

*FALLO. [...]*

*SEGUNDO.- Fijar como doctrina casacional la reflejada en el penúltimo fundamento de Derecho. (FJ Octavo)*

*6.- Habiéndose solicitado con anterioridad el acceso a la información obrante en dicho procedimiento, en fecha [REDACTED] y con registro de entrada*



██████████ no habiéndose tenido contestación alguna por parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

7.- Habiéndose llevado a cabo actuaciones previas de acuerdo con el número de referencia REF. ██████████.

8.- No habiéndose continuado con el procedimiento sancionador por parte del Ministerio de Función pública al entenderse que no ha lugar a la comisión de infracciones muy graves.

Solicita: Acceso electrónico a toda la información y documentación relativa al procedimiento que ha generado la solicitud que se describe en el punto primero de la parte expositiva de esta solicitud, y que conste en poder de la Dirección General de Función Pública, y en especial:

1.- La denuncia formulada por el ██████████, así como al resto de la documentación administrativa en que se apoya dicha denuncia.

2.- Las grabaciones de las conversaciones telemáticas que se produjeron por parte de la instructora del procedimiento administrativo, incluyéndose aquella que se llevó a cabo con el ██████████ del Ayuntamiento».

2. EL MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA) dictó resolución de 13 de noviembre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Pues bien, a este respecto esta Dirección General considera que en el caso presente concurren diversas causas para la denegación del acceso solicitado.

Como cuestión previa, es de señalar que la única persona que tiene claramente reconocido el acceso al expediente sancionador o disciplinario para poderse defender es el propio inculpado, que no tendría derecho a obtener una copia de la denuncia, ya que el artículo 64.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sólo reconoce el derecho a ser notificado del acuerdo de iniciación. En realidad, lo importante para el derecho de defensa del inculpado no son los hechos que se relaten en la denuncia, sino en el acuerdo de incoación. Por otra parte, si no se ha acordado el inicio del expediente disciplinario, la denuncia no formaría parte de ningún procedimiento al que el interesado tuviera derecho a acceder y, por tanto, no cabría acceder a la denuncia.

Respecto a la segunda petición, se indica que la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013 dispone en su apartado 1 que “la normativa reguladora del



*correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.”*

*Por otro lado, el artículo 14 de la citada Ley 19/2013 establece varios límites al derecho de acceso, entre otros cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*

*Por lo anteriormente expuesto, esta Dirección General resuelve denegar el acceso a la información solicitada».*

3. Mediante escrito registrado el 21 de diciembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) En primer lugar, respecto a esta cuestión, es necesario manifestar que el citado artículo 64.1 manifiesta la obligatoriedad de dar a conocer al inculpado del acuerdo de iniciación, pero en ninguna parte de dicho precepto se encuentra el adjetivo “sólo”, que la citada Dirección General ha añadido en su argumentación. Por lo que se entiende que dicha interpretación extensiva no es acorde a Derecho, y en todo caso, es contrario a los principios de transparencia y buena administración, además de ir en contra de los intereses del ahora reclamante. (...)*

*Cuando la Dirección General manifiesta que la denuncia no forma parte de ningún procedimiento al que el interesado tuviera derecho a acceder, entonces, hay que entender que el procedimiento de información reservada, llevada a cabo por parte del órgano instructor, el cual sí que ha sido nombrado para este procedimiento no se encuadraría como un acto propio de la instrucción, de conformidad con el artículo 74 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, donde dichos actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos de los cuáles deba pronunciarse la resolución, se entiende que en un sentido favorable o desfavorable, no tienen en absoluto nada que ver con el desarrollo de un procedimiento administrativo, porque dichas actuaciones se han llevado a cabo fuera del amparo de la legalidad. Lo cual, desde un punto de vista literal, escapa a la normativa, puesto que se entiende que dichas actuaciones previas sí que tienen la condición de procedimiento administrativo.*

---

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



(...) Por último, el límite citado para no permitir el acceso a la información basado en una situación preventiva de investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, cabe decir que es incongruente con la Resolución 30/06/2023 de la propia Dirección General de Función Pública, donde se pone de manifiesto que:

“...se pone de manifiesto la inexistencia o comisión de actuaciones por parte de este último que resulten ser constitutivas de faltas muy graves...”

Por lo tanto, si se informa por parte de la Dirección General de Función Pública la inexistencia de comisión de actuaciones que hayan sido constitutivas de faltas muy graves a través del acto administrativo concreto del procedimiento disciplinario, a través de la Resolución de 30/06/2023, carece de sentido que esa la propia Dirección General la que para no facilitar la documentación al interesado, se base en un precepto que impide dicho acceso en base a la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. (...)».

4. Con fecha 27 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA 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 12 de enero de 2024 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) Mediante Resolución de la Dirección General de la Función Pública de fecha 8 de junio de 2023 se acordó iniciar una información reservada al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, al objeto de conocer las circunstancias del caso concreto, y verificar si existían indicios suficientes para incoar o no el correspondiente expediente disciplinario por tratarse de infracción disciplinaria de carácter muy grave, únicas faltas sobre las que este Centro directivo ostenta competencia, de acuerdo con el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

En el marco de tal información reservada se procedió por la Instructora del citado trámite a tomar declaración respectivamente, por el sistema de videoconferencia, al [REDACTED]

Efectuado el anterior trámite, mediante escrito de la Dirección General de la Función Pública de fecha 30 de junio de 2023 se procedió a la devolución de la denuncia y documentación complementaria a los efectos oportunos a la Dirección General de



*Administración Local del Gobierno de Aragón, al estimarse la inexistencia de comisión de actuaciones por parte del funcionario denunciado que resultaran ser constitutivas de faltas muy graves, sin entrarse a valorar si los hechos denunciados resultan ser constitutivos de infracción disciplinaria grave o leve y susceptibles por tanto de incoación de procedimiento disciplinario por las administraciones competentes, autonómica y/o local en su caso, dado que no se encuentran prescritas. (...)*

*A la vista de lo anteriormente expuesto, esta Dirección General no puede sino reiterarse en la denegación de la información solicitada, como ya se hizo en la Resolución de 13 de noviembre de 2023, considerando que deben ser desestimadas en su integridad las alegaciones manifestadas (...).*».

5. El 15 de enero de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 22 de enero de 2024, se recibió un escrito en el que se expone que:

*« (...) se sostiene que el reclamante ostenta la condición de interesado, aunque se considere por parte del Centro Directivo que no se haya iniciado el procedimiento administrativo disciplinario contra él, teniendo de esta manera un claro interés legítimo para conocer el contenido de dichas actuaciones, tal y como lo amparan los artículos 4 y 53 de la Ley 39/2015, de 01 de octubre, lo cual ha sido manifestado por parte del Tribunal Supremo en la STS 3748/2023. (...)».*

## 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

<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>



*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 las actuaciones previas realizadas por la Dirección General de Función Pública para la determinación de la procedencia de la apertura de un expediente disciplinario al reclamante; actuaciones que finalizaron con la devolución del expediente a la Dirección General de la Administración Local de Aragón, al entender que no existían indicios de la comisión de una infracción muy grave (única para la que tiene competencia el Ministerio), sin perjuicio de la incoación de un eventual procedimiento disciplinario autonómico o local dado que la infracción no se encuentra prescrita. En particular, se solicita, por un lado, el escrito de denuncia y documentación en que se apoya; y, por otro lado, las grabaciones de las conversaciones telemáticas promovidas por la instructora del procedimiento de actuaciones previas (toma de declaración al [REDACTED] y del propio reclamante).

El Ministerio reclamado dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso a la información solicitada al considerar que el denunciado no tiene derecho a obtener una copia de la denuncia, por cuanto el artículo 64.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sólo le reconoce el derecho a ser notificado del acuerdo de iniciación. Por otro lado, respecto del acceso a las grabaciones, considera de aplicación la Disposición adicional primera, apartado 1, de la LTAIBG, así como el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG y, en consecuencia, deniega el acceso.

4. Sentado lo anterior, conviene precisar, en primer lugar, que lo pretendido es el acceso a las actuaciones de información reservada realizadas por la Dirección General de





Función Pública a fin de determinar si procede la incoación de un expediente disciplinario al reclamante, funcionario de habilitación nacional, por la comisión de infracciones muy graves.

Sobre este particular, consta en las actuaciones de este procedimiento *oficio de contestación a denuncia contra interventor*, de fecha 30 de junio de 2023, en el que se pone de manifiesto que, habiendo tenido entrada de propuesta y de incoación de expediente disciplinario (y documentación justificativa) por parte del Director General de Administración Local del Gobierno de Aragón y analizada la misma, se constata la inexistencia de actuaciones que resulten ser constitutivas de faltas muy graves, procediéndose a la *devolución a esa Dirección General* autonómica de la denuncia y la documentación complementaria a los efectos oportunos —para que, en su caso, como se pone de relieve en las alegaciones del Ministerio en este procedimiento, se verifique la comisión de infracciones graves y/o leves cuya sanción corresponde a las administraciones autonómicas y/o locales competentes—.

Del mencionado oficio de devolución se desprende, en consecuencia, que la Dirección General de la Función Pública a (a la que se dirige la solicitud de acceso) no ha dictado resolución de archivo de las actuaciones previas, sino un mero oficio de devolución a las autoridades competentes para determinar si, descartado el encaje de los hechos en una infracción muy grave, se verifica la existencia de indicios de infracciones graves o leves que comporten la incoación de un expediente sancionador; cuestión esta sobre la que no ha proporcionado información añadida a este Consejo.

5. Teniendo en cuenta lo expuesto, debe examinarse ahora la procedencia de la denegación de acceso a la denuncia y a documentación complementaria (cuyo origen se encuentra en el ámbito local) con fundamento en el artículo 64 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), así como en la Disposición adicional primera, primer apartado, y el artículo 14.1.e) LTAIBG.

El artículo 64 LPAC estipula, en lo que aquí interesa, que «*el acuerdo de iniciación se comunicará al instructor del procedimiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y se notificará a los interesados, entendiendo en todo caso por tal al inculpado*». De su propio tenor se deriva que este artículo no resulta de aplicación al caso porque no hay un procedimiento incoado y lo pretendido por el reclamante es el acceso a las actuaciones previas realizadas para determinar la existencia o no de indicios de infracción que le pudieran suponer la incoación de un expediente disciplinario. En este sentido, cabe recordar que el artículo 55 LPAC establece que «*con anterioridad al inicio del procedimiento, el órgano competente podrá abrir un período de información o actuaciones previas con el fin de conocer las*





*circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento», actuaciones que «se orientarán a 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 concurren en unos y otros.»*

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el Tribunal Supremo ha dictaminado en su Sentencia de 25 de septiembre de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:3748) que *«ninguna duda ofrece que en la información reservada o información previa abierta respecto a un funcionario para determinar si posteriormente se incoa o no un procedimiento disciplinario tiene la condición de interesado en un procedimiento, conforme al artículo 4 de la Ley 39/2015.»*

Con arreglo a esta doctrina es indudable que el aquí reclamante tiene la condición de interesado en el procedimiento de actuaciones previas en el que solicita el acceso a la información.

6. Sin embargo, de ello no se deriva que el acceso al contenido de las actuaciones previas pueda canalizarse en este caso a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido en la LTAIBG. A estos efectos no puede desconocerse que el legislador ha incorporado una norma excluyente en el apartado primero de la Disposición adicional primera de la LTAIBG en el que se establece que *«[l]a normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo»*. Como reiteradamente ha expuesto este Consejo, dicha previsión resulta aplicable cuando concurren tres circunstancias: (i) que el solicitante tenga la condición de interesado; (ii) que la solicitud de acceso se formule en relación con información perteneciente a un procedimiento administrativo; (iii) que tal procedimiento se halle en curso porque no exista todavía la resolución definitiva (y no necesariamente firme) que pone fin al procedimiento —y a la que, una vez notificada a la persona interesada o publicada, se anuda la eficacia del acto—.

En este caso, tal como se ha puesto ya de relieve, no se ha producido un archivo de las actuaciones previas, sino que la denuncia y la documentación se han devuelto a las autoridades (autonómicas) que propusieron la incoación del expediente disciplinario, descartándose únicamente la existencia de indicios de la comisión de infracciones muy graves y, en consecuencia, la competencia de la Dirección General para continuar con dichas actuaciones previas con el fin de que se verifique la comisión de infracciones graves y/o leves e incoar, en su caso, un expediente disciplinario.



7. Por tanto, con arreglo a la doctrina del Tribunal Supremo, el reclamante mantiene su condición de interesado en el procedimiento en tanto que persona afectada por unas actuaciones previas que no han finalizado, lo que determina que resulta de aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional primera, primer apartado, de la LTAIBG, debiendo solicitar el acceso a las mismas con arreglo a lo previsto en el artículo 53 de la LPAC.
8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación al no ser aplicable a lo solicitado la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (actual MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA).

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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