



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha resolución: los indicados al margen.

Número de expediente: 1363/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA-CIUDEN, F.S.P. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: archivo denuncia, expediente, denunciante e interesado, art. 62.5 LPAC, arts. 15, 14.1 e) y g) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de junio de 2024 el reclamante solicitó a la FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA-CIUDEN, F.S.P. / Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 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:

«Que con fecha 12-04-2024 remitió correo electrónico a la Directora General de la Fundación Ciudad de la Energía – CIUDEN, (...), denunciando la comisión de ilegalidades y delitos en materia de contratación pública por (...), Directora de Museo de dicha entidad.

(...)

Que con fecha 24-06-2024, la Jefa de RR.HH. me remite un correo electrónico con el siguiente contenido: “Buenos días (...), Por indicación de la Dirección General paso

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



a trasladarte la siguiente comunicación en respuesta a que se refiere la misma: “ Una vez recibidas las aclaraciones desde el Ministerio en relación a la denuncia que me trasladaste a través de correo electrónico los días 12 y 18 de abril de 2024, te traslado que, después de un exhaustivo análisis, en su opinión no cabe considerar que se hayan cometido actuaciones delictivas y proceden al archivo de la denuncia”.

(...)

Solicita

PRIMERO. Que en base al art.53.1 de la citada Ley 39/2015, solicita copia completa del expediente (documentos, informes, resoluciones, comunicaciones entre CIUDEN y el Ministerio etc.) de tramitación de la denuncia por comisión de ilegalidades y delitos en materia de contratación pública por (...), directora de museo de dicha entidad.

SEGUNDO. Que para el caso de que por alguna razón no se acceda a dicha petición, total o parcialmente por la Ley 39/2015, subsidiariamente se solicita el expediente de referencia completo en base a la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

TERCERO. Que todas las comunicaciones con el dicente se realicen a través de la sede electrónica de CIUDEN, y no mediante correo electrónico u otro medio que no deje la adecuada trazabilidad y pista de auditoría»

2. Mediante resolución de 22 de julio de 2024 la citada Fundación responde lo siguiente:

«El art. 62.5 de la Ley 39/2015 dispone que “la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento”-Entendiéndose por denuncia “el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo.”

Por ello, no cabe reconocer a quien es denunciante un interés que le atribuya la cualidad propiamente de interesado en los procedimientos administrativos, ya que el denunciante no tiene otra vinculación con los hechos que el de su conocimiento, ni otro interés que el de cumplir con su deber de colaboración ciudadana. Por ello, no tiene derecho a exigir que se le entregue un informe interno elaborado en dicho procedimiento.

R CTBG

Número: 2025-0150 Fecha: 10/02/2025



El Tribunal Supremo ha señalado que “el denunciante sí está legitimado para participar en el procedimiento sancionador y para obtener una respuesta administrativa o jurisdiccional, por razón de que una resolución estimatoria de sus pretensiones puede incidir positivamente en la esfera jurídica del denunciante” (STS de 21 de julio de 1995, 25 y 31 de octubre y 2y 9 de noviembre de 1996 y 21,24 y 29 de enero de 1997)”.

En conclusión, la presentación de una denuncia no confiere, por si sola, la condición de interesado en el procedimiento, salvo que el denunciante, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 39/2015, lo promueva como titular de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, cuando tenga derechos que puedan resultar afectados por la resolución, o cuando tenga intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución. Ninguna de estas circunstancias está presente en ese caso, dado que las causas por las que se determina que no se ha superado el periodo de prueba no se ven afectadas por la denuncia presentada.

El Tribunal Supremo, en Sentencia 68/2019, de 28 de enero de 2019, recaída en recurso de casación, declara que, como regla general, no cabe apreciar que existe un interés legítimo del denunciante, en los términos exigidos en el art. 19.1. a) de la LJCA, cuando se aduce un mero interés moral o la satisfacción personal o espiritual del afectado para impugnar en vía contencioso-administrativa las resoluciones dictadas en un procedimiento sancionador, pretendiendo la imposición de una sanción o la modificación de la sanción impuesta.

En conclusión, con la Ley 39/2015, la comunicación al denunciante del resultado de su denuncia se extiende a que se le informe de las medidas adoptadas, pero al no tener la condición de parte en el procedimiento no puede requerir que se le entregue copia de dichas actuaciones, salvo que las normas reguladoras del procedimiento sancionador así lo prevean, lo que no es el caso».

3. Mediante escrito registrado el 29 de julio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

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



«(...) con fecha 22-07-2024 el exponente recibe una Notificación de CIUDEN en la que se deniega la copia del expediente, fundamentándose la denegación en que la Ley 39/2015 no confiere al denunciante la condición de interesado, motivo por el que no se concede lo solicitado.

(...) en la Notificación de CIUDEN en ningún caso se resuelve sobre la solicitud subsidiaria del expediente presentada en base a la Ley de Transparencia y a la que no aplicaría la obligación de ser interesado en el expediente administrativo, que impone la Ley 39/2015.

(...)

Que tratándose de un expediente “archivado”, según consta en la Comunicación de CIUDEN mediante el correo electrónico, y presentándose esta solicitud dentro del plazo previsto en la Ley de Transparencia, se considera que no concurre ninguna causa prevista en dicha Ley para no entregar el expediente completo solicitado».

4. Con fecha 30 de julio de 2024, el Consejo 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 6 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) esta Inspección de Servicios respalda los argumentos del documento de 22 de julio de 2024 (incluido en la documentación adjuntada a su solicitud por la UT), de respuesta de la Directora General de CIUDEN al denunciante en base a la Ley 39/2015, según el cual la condición de denunciante no otorga la condición de interesado en un procedimiento ni un derecho de acceso al expediente. En línea con esa argumentación se considera interesante una valoración, por la unidad pertinente, sobre el posible conflicto de normas establecido respecto al derecho de acceso a un expediente, entre lo establecido en la citada Ley 39/2015 y lo establecido en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno, que parece permitir el acceso a la información que figura incorporada en un procedimiento administrativo concreto sin requerir la condición de interesado, ocasionando a menudo un trabajo considerable en favor de intereses o utilidades desconocidos.

La posibilidad de utilización alternativa de las dos vías para el acceso a la información, como ha sucedido en este caso, supone en la práctica la anulación de lo dispuesto en la Ley 39/2015 en favor de la Ley 19/2013.



Adicionalmente se considera de interés que sea valorada la pertinencia de limitar el acceso al expediente de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos e) y g) del apartado 1 del artículo 14 de la citada Ley 19/2013»

5. El 6 de agosto de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que conste su comparecencia a la notificación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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, 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, 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*”.

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>

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>



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 una denuncia interpuesta por el solicitante (en materia de contratación pública) con base en lo dispuesto en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) o, subsidiariamente, con base en la LTAIBG.

La Fundación Ciudad de la Energía–CIUDEN responde señalando que la Ley 39/2015, no otorga al denunciante la condición de interesado, por lo que no puede requerir que se le entregue copia de las actuaciones llevadas a cabo, salvo que las normas reguladoras del procedimiento sancionador así lo prevean, lo que no es el caso. En el trámite de alegaciones el Ministerio pone de relieve la eventual contradicción entre lo dispuesto en la LPAC y la LTAIBG alude a que también *podría valorarse* la aplicación de los límites previstos en los apartados e) y g) del artículo 14.1 LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar la conformidad a derecho de la denegación de acceso a las actuaciones realizadas tras la denuncia presentada en su día por el reclamante por presuntas irregularidades en materia de contratación y que han dado lugar a su archivo. En este punto debe señalarse que, si bien es cierto que, como resuelve el órgano requerido, el denunciante no tiene la condición de interesado en el procedimiento de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62.5 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) -salvo que, *«lo promueva como titular de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, cuando tenga derechos que puedan resultar afectados por la resolución, o cuando tenga intereses legítimos, individuales o colectivos, que puedan resultar afectados por la resolución»* (STS 68/2019, de 28 de enero de 2019)-, también lo es que lo anterior no excluye que pueda solicitar el acceso a la información con fundamento en la LTAIBG -como, de hecho, ocurre en este caso en que el reclamante invoca de forma subsidiaria lo dispuesto respecto al derecho de acceso a la información en la LTAIBG-.

Lo anterior no supone una contradicción entre normas, como pretende la Administración, pues la LTAIBG tiene una vocación de transversalidad y generalidad, previéndose, para el caso en que un determinado procedimiento esté en curso y quien solicite el acceso tenga la condición de interesado en el mismo, que se aplique de forma preferente la norma reguladora de dicho procedimiento en los términos



previstos en la Disposición adicional primera, primer apartado, de la LTAIBG -que, como en reiteradas ocasiones ha señalado este Consejo, establece una regla para determinar la norma aplicable en esos casos-

En este caso, sin embargo, las actuaciones cuya copia interesa el reclamante han finalizado con una resolución de archivo al no apreciar el órgano competente indicios delictivos. En consecuencia, ni procede la aplicación de la D.A. 1ª, 1 LTAIBG, ni puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado (en un sentido favorable) sobre el acceso por parte del denunciante a las actuaciones generadas por su denuncia cuando el resultado de aquellas ha sido su archivo.

Así, en la resolución de R/78/2021, de 26 de julio [confirmada en su integridad por la Sentencia 107/2022 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10, de 14 de junio (p.o. 41/2021)], se remarcaba que *«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.»*

La fundamentación jurídica que acaba de exponerse es trasladable a este caso pues según se comunica al reclamante, la denuncia ya ha sido archivada.

5. No puede desconocerse, sin embargo, que los documentos elaborados en el marco de actuaciones previas pueden contener información que concierne a personas físicas identificadas o identificables, por lo que su tratamiento habrá de regirse por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 (RGPD), en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD) y, en particular, el tratamiento consistente en el acceso de terceros a dichas informaciones habrá de otorgarse o denegarse conforme a lo previsto en el artículo 15 LTAIBG, que establece un régimen diferenciado en función de las características de los datos personales involucrados.

Particularmente relevantes en relación con las informaciones obtenidas o elaboradas en el contexto de las actuaciones previas son las previsiones contenidas en el apartado primero del mencionado artículo 15 LTAIBG que sujeta la concesión del acceso a la información en determinados casos a condiciones muy estrictas: (a) el consentimiento expreso y por escrito del afectado si revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias (salvo que él mismo los haya hecho manifiestamente



públicos); o (b), el consentimiento expreso o el amparo en una norma con rango de ley si contiene datos que hagan referencia al origen racial, a la salud o la vida sexual, o incluye datos genéticos, biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública.

Pero, además de las informaciones que contengan datos pertenecientes a las categorías mencionadas, en los documentos generados en las actuaciones previas es habitual que figuren otras de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes. Todas ellas reúnen también la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de informaciones sobre una persona física identificada o identificable (art. 4.1 RGPD). En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el artículo 15.3 LTAIBG, realizándose la razonada ponderación entre intereses y derechos que exige el precepto.

En 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. De otro lado, habida cuenta del contenido que les es propio, la divulgación de determinadas informaciones generadas en el marco de las actuaciones previas del artículo 55 LPACAP comporta generalmente un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas, no solo de su derecho fundamental a la protección de datos personales sino también de otros derechos de la esfera personal (así como, eventualmente, de determinados intereses particulares), afectación cuyo peso específico inclinará por lo general la balanza a favor de su protección, a no ser que concurran circunstancias excepcionales que deban ser tomadas en consideración.

Sin embargo, el hecho de que de la preceptiva ponderación resulte la prevalencia de los derechos de los afectados no se deriva, sin más, que la decisión pertinente sea la de denegar por entero el acceso a la información solicitada. Antes de adoptar tal medida, dadas sus radicales consecuencias sobre el ejercicio del derecho, es necesario valorar si la finalidad perseguida no se puede alcanzar concediendo un acceso parcial a la información, disociándola de los datos de carácter personal. De este modo se armoniza el derecho de acceso a la información pública -y los fines de



transparencia a los que éste sirve- con la debida protección de los datos de carácter personal de los afectados.

En casos como el presente, para atender al interés público antes descrito en conocer cómo se ejerce una potestad administrativa y cumplir con los fines de transparencia a los que responde la Ley no es necesario, como regla, revelar los datos de carácter personal obrantes en los informes, siendo suficiente con facilitar la información relativa a “los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento” y “las circunstancias relevantes que concurren” (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.

En consecuencia, procede estimar la reclamación y acordar que se otorgue el acceso al expediente solicitado *«previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas»*, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG.

6. Finalmente, por lo que respecta a la pretendida concurrencia de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información previstos en los apartados e) y g) del artículo 14 LTAIBG a que se refiere el Ministerio en el trámite de alegaciones, resulta evidente, con arreglo a la jurisprudencia sobre la interpretación estricta (y restrictiva) de los límites al ejercicio del derecho —establecida, por citar algunas, en las STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) o de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)— que su mera cita más aún tras la presentación de la reclamación, no proporciona esa necesaria justificación expresa y detallada que exige su aplicación.
7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación, debiéndose facilitar la información con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución de la FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA-CIUDEN, F.S.P. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.



SEGUNDO: INSTAR a la FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA-CIUDEN, F.S.P. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, de acuerdo con lo indicado en el Fj 5 de esta resolución, remita a la reclamante la siguiente información:

Copia del expediente de tramitación de la denuncia por comisión de legalidades y delitos en materia de contratación pública de la directora del museo de dicha entidad.

TERCERO: INSTAR a la FUNDACIÓN CIUDAD DE LA ENERGÍA-CIUDEN, F.S.P. / MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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>