



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 05/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: AIP/041/23

N/REF: 2594-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Retransmisiones Digitales S.L.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

Información solicitada: Información de expediente sancionador por denunciante.

Sentido de la resolución: Estimatoria por motivos formales.

R CTBG

Número: 2024-0132 Fecha: 05/02/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 18 de julio de 2023 la sociedad reclamante solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (en adelante CNMC), 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:

« 1. informar a esta parte de la decisión tomada por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC sobre si se ha iniciado o no expediente administrativo sancionador, a consecuencia de la denuncia en su día presentada por esta parte, debiendo remitirse a esta parte copia de la resolución que se haya dictado, ya sea ésta en un sentido o en otro,

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

2. para el caso en que aún no se haya tomado decisión alguna sobre iniciar o no expedientes sancionador, se solicita expresamente que la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC acuerde iniciar expediente sancionador contra la mercantil Teledifusión Madrid, S.A. con CIF [REDACTED] como presunto responsable directo de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el art. 106.3 de la vigente Ley 11/2022 de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, consistente en el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de operadores establecida en los artículos 6.2. (equivalente al antiguo artículo 76.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, que se hallaba vigente en el momento de la denuncia que en su día formuló de esta parte)

3. remitir a esta parte copia completa del expediente de información previa núm. IFP/DTSA/036/21,»

2. No consta respuesta de la CNMV.
3. Mediante escrito registrado el 30 de agosto de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG poniendo de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud, que la información solicitada tiene carácter público y que no resulta aplicable ninguna causa o límite de acceso de los previstos en la Ley 19/2013.
4. Con fecha 31 de agosto de 2023, el CTBG trasladó la reclamación a la CNMV, 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 octubre de 2023 se recibió copia del expediente y escrito de alegaciones en el que la CNMV pone en conocimiento de este Consejo que dictó resolución en fecha 2 de octubre de 2023, estimando parcialmente la solicitud de acceso, y alega lo siguiente:

« (...) Con fecha 8 de junio de 2023 la SSR acordó incoar procedimiento sancionador contra Teledifusión Madrid, SA, por el presunto incumplimiento de su obligación de notificar al Registro de Operadores su intención de explotar redes o prestar servicios de telecomunicaciones previo al inicio de su actividad, notificada el día 20 de junio de 2023 y tramitado bajo el número de expediente SNC/DTSA/030/23. (Folios 31 a 43).

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

i. El día 21 de junio de 2023 Teledifusión Madrid, SA, reconoció expresamente su responsabilidad en la comisión de la infracción y manifestó su voluntad de pagar anticipadamente la sanción de la que se le informaba en el acuerdo de incoación.

j. El día 18 de julio de 2023 tuvo entrada en Registro de esta Comisión un escrito de RD consultando sobre si finalmente se había incoado procedimiento sancionador contra Teledifusión Madrid, SA, a raíz de su denuncia presentada y solicitando, asimismo, acceder al acuerdo de incoación que en tal caso se hubiese adoptado. (Folios 44 a 50)

k. Con fecha 2 de octubre de 2023, el Secretario de la CNMC acordó resolver en sentido parcialmente estimatorio la solicitud de acceso de RD remitiéndole no solo el acuerdo de incoación sino también la resolución de terminación del procedimiento SNC/D TSA/030/23 e inadmitiéndola respecto del acceso al expediente IFP/D TSA/036/21. (Folios 51 a 81)

(...)

Tercera.- Sobre la denegación de acceso a la información pública solicitada

(...)

Una vez aclarado lo anterior, cabe reiterar lo ya señalado por la Directora de DTSA en su contestación de 27 de abril de 2023 a la consulta y solicitud de acceso presentado por RD de 29 de septiembre de 2022, esto es, que al expediente interesado no se le podía dar trámite debido a las causas previstas en las letras a y b del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), contestación contra la que no presentó reclamación alguna la solicitante. En dicho escrito, además, se informó a la solicitante del sentido de la propuesta de incoación que había sido elevada al órgano competente para su decisión.

Por último, en relación con el carácter de información pública de la información solicitada, cumple también insistir en lo señalado al respecto en la Resolución de su solicitud y que no contradice la afirmación de la reclamante: tanto el acuerdo adoptado por la SSR como la información que forma parte del IFP/D TSA/036/21 son información pública.

No obstante lo anterior, la calificación de la información solicitada como información pública no impide que respecto de la misma pueda concurrir alguno de los límites al derecho de acceso o causa de inadmisión de su solicitud, tal y como sucede en el presente caso respecto de la información que forma parte del expediente IFP/D TSA/036/21 por concurrir en ese caso la causa de inadmisión prevista en la letra

b) del artículo 18.1 de la LTIABG por los motivos que expuestos en la Resolución y en los que ahondaremos en la siguiente consideración.

Sin perjuicio de lo anterior hay que señalar que la Resolución de la SSR de la CNMC de 14 de septiembre de 2023, de terminación del procedimiento sancionador por reconocimiento de la responsabilidad del infractor y pago anticipado de la multa propuesta, está ya publicada en la página web de la CNMC, y en los antecedentes de hecho de la misma se resume el contenido del acuerdo de incoación con la propuesta de sanción, tal y como se puede comprobar en el siguiente enlace.

(...)

Informado lo anterior cabe reiterar que la Resolución finalmente recaída respecto de la solicitud de acceso no deniega copia del acuerdo de incoación solicitado, acuerdo del que, en cumplimiento del artículo 7 de la LTAIBG, se informó desde la misma fecha de su adopción -8 de junio de 2023- en la página web de esta Comisión por una doble vía: publicando una relación de los acuerdos adoptados por la SSR , tal y como se puede comprobar en el este enlace; así como individualmente en el siguiente, en estricto cumplimiento de lo previsto por el artículo 7 de la LTAIBG, sino que además se le facilita éste debiéndose añadir que la resolución finalmente recaída sobre el procedimiento sancionador consta también publicada en el último enlace anteriormente referido.

Por último, aunque no se mencionó en la resolución a la solicitud de acceso contra cuya resolución presunta ahora se reclama debido a que aquélla se inadmitió a trámite, y en el mismo sentido en el que se señaló en las alegaciones a la reclamación que tramita el CTBG con número de referencia 1257/2023 (nuestra ref: AIP/021/23), “cabe señalar que el artículo 14.1 de la LTBG dispone que, en lo que aquí afecta, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para, entre otros, “e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (...)”. Debido a que la información obrante en el expediente sobre el que se solicita acceso se constituye en el reflejo material del ejercicio de las funciones administrativas de control, supervisión y sanción de ilícitos administrativos atribuidos a esta Comisión previo al inicio de un procedimiento administrativo, con el fin de no afectar a la normal realización por parte de esta Comisión de dichas funciones que requieren de una ardua preparación previa a la incoación formal del procedimiento administrativo potencialmente perjudicial para el presunto infractor, la información recabada y producida en el marco de una información o actuación previa como la ahora solicitada ha de gozar de la consideración como de información reservada hasta en tanto que

ésta no forme parte del expediente de un procedimiento administrativo propiamente dicho en cuyo marco podrá valorarse nuevamente y desde otra perspectiva sobre su acceso.»

5. En la citada resolución de 2 de octubre de 2023, la CNMC acuerda conceder parcialmente el acceso solicitado en los siguientes términos:

«Primero.- ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud de acceso de Retransmisiones Digitales, SL, y facilitarle copia del acuerdo de incoación de procedimiento sancionador contra Teledifusión Madrid, S.A., como presunto responsable directo de una infracción administrativa muy grave, tipificada en el artículo 106.3 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones, consistente en el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de operadores establecida en el artículo 6.2 de dicha ley, así como de la Resolución recaída sobre dicho procedimiento sancionador tramitado bajo número de expediente de referencia SNC/DTSA/030/23.

Segundo.- INADMITIR a trámite la solicitud de acceso respecto del expediente IFP/DTSA/036/21 en virtud de la motivación prevista en el punto 5 de esta Resolución por tratarse de información que tiene carácter de auxiliar.»

6. El 9 de octubre de 2023 se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; lo que llevó a cabo en escrito presentado el 31 de octubre de 2023 en el que pone de manifiesto, por un lado, que únicamente se le ha proporcionado el acuerdo de incoación del expediente sancionador y la resolución sancionadora, pero no el acceso al *contenido íntegro* del expediente sancionador que debería habersele facilitado; y, por otro, la improcedencia de la aplicación de la causa prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG respecto del acceso a las actuaciones previas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

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

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

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, 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 en la que se pide el acceso a diversa información referida a una previa denuncia (por infracción de la normativa audiovisual) interpuesta por la ahora reclamante; en particular, (i) si se ha incoado o no un procedimiento sancionador, (ii) que, en caso de no haberse tomado la decisión, se acuerde la incoación por infracción de lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley General de Comunicación Audiovisual y (iii) copia completa del expediente de información previa núm. IFP/DTSA/036/21.

La CNMC no dictó resolución en el plazo legalmente establecido, por lo que la reclamación se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

Con posterioridad, con ocasión de la remisión del expediente, la CNMC señala que dictó resolución en la que concede parcialmente el acceso (facilitando copia del acuerdo de incoación del expediente sancionador, así como de la resolución sancionadora finalmente recaída), pero inadmitiendo el acceso a las actuaciones previas con

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>

fundamento en lo previsto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, al tratarse de información auxiliar del posterior expediente sancionador. En alegaciones añade que, en todo caso, aunque no se puso de manifiesto en la resolución de concesión parcial de la información, concurren también los límites previstos en el artículo 14.1.e) y f) LTAIBG respecto del acceso a la *información reservada*.

4. Sentado lo anterior, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «[/] 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, la CNMV 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. También con carácter previo, es preciso acotar el objeto de esta reclamación en un doble sentido. Así, en primer lugar, conviene reiterar que la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso —si no es para acotar su objeto— debiendo por tanto este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

En este caso, tal como se recoge en los antecedentes de hecho, la solicitud dirigida a la CNMC pretendía que se informase, por un lado, de si se había o no incoado expediente sancionador a raíz de la denuncia de la ahora reclamante —con copia de la resolución que se hubiese dictado (incoación o archivo)— y, por otro lado, que se aportase copia completa del expediente de información previa núm. IFP/D TSA/036/21. Es, por tanto, a esos concretos términos de la solicitud de acceso —pues el segundo punto referido a que, en caso de no haberse iniciado procedimiento sancionador, se acuerde por la CNMC su incoación, no constituye una solicitud de información pública— a los que debe

referirse este procedimiento, sin que este Consejo pueda pronunciarse sobre el acceso al *contenido íntegro del expediente administrativo sancionador SNC/DTSA/030/23* cuya petición se añade en el trámite de audiencia de este procedimiento, a la vista de la resolución tardía de la CNMC (que otorga parcialmente lo pretendido).

En segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, no puede desconocerse que aunque tardíamente, la CNMC dictó resolución en la que acordó la concesión parcial del acceso proporcionando la copia de la resolución de incoación del procedimiento sancionador, de 8 de junio de 2023, así como la resolución del expediente sancionador SNC/DTSA/030/23 —que se declaró terminado en fecha 14 de septiembre de 2023 al haber reconocido su responsabilidad el infractor y haber abonado la sanción con la reducción aplicable—. En cambio, declaró la inadmisión de la solicitud de acceso a la *información previa núm. IFP/DTSA/036/21*, con invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG (al considerarla *información* auxiliar) añadiendo, en el escrito de alegaciones, la concurrencia de los límites previstos en el artículo 14.1.e) y g) LTAIBG.

El objeto del presente procedimiento se circunscribe, por tanto, a determinar la procedencia de denegar el acceso a las actuaciones previas.

6. Por lo que concierne a la caracterización de las actuaciones previas como información *auxiliar o de apoyo* ex artículo 18 LTAIBG, no puede desconocerse que esta cuestión ya sido resuelta en la R CTBG 856/2023, de 17 de octubre —referida, precisamente, a una reclamación presentada por la misma sociedad frente a la falta de respuesta a una previa solicitud de acceso al información relacionad con la denuncia por infracción de la normativa audiovisual de la que también trae causa esta reclamación—. En aquel caso, la solicitud de acceso *a las actuaciones realizadas por la CNMC a consecuencia de la denuncia realizada por esta parte en relación a que la entidad Teledifusión Madrid, S.A.*, dio lugar a una resolución tardía de la CNMC en la que se acordaba la inadmisión de la solicitud con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG remarcando que «*las actuaciones realizadas en el marco de una información o actuación previa no forman parte de un procedimiento administrativo pues se constituyen en las actuaciones necesarias para preparar la actividad del órgano -en este caso, de su actuación sancionadora- (...)*».

En la citada resolución se descartaba la aplicación de la mencionada causa de inadmisión con fundamento en la doctrina sentada por este Consejo en la resolución R/78/2021, de 26 de julio, en la que se señalaba que:

«En lo que respecta a lo manifestado acerca de que el informe de inspección no constituye trámite del procedimiento por cuanto ha sido elaborado en el marco de unas actuaciones previas, respecto de las cuales el artículo 55 LPACAP expresamente dispone que se sustancian en un periodo que el órgano competente podrá abrir “con anterioridad al inicio del procedimiento”, es preciso volver a subrayar que este Consejo ya ha manifestado en diversas ocasiones (p. ej. en las Resoluciones 443/2016 y 226/2017) 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 puesto que la LTAIBG, como se acaba de exponer, consagra en su artículo 13 un concepto amplio de información pública en el que no se incluye como requisito la existencia de un procedimiento administrativo en sentido estricto. En esta línea se ha de tener presente que en el numeral 4 del CI 06/2015 arriba reproducido no se hace referencia a cualesquiera informaciones que no constituyan trámites del procedimiento sino exclusivamente a las “comunicaciones internas” que no participen de tal condición, por lo que para juzgar aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) no se considera suficiente, sin más, que las informaciones afectadas no configuren un trámite procedimental sino que habrá de tratarse de meras comunicaciones internas, sin efectos ad extra ni incidencia relevante en concretas actuaciones administrativas, naturaleza que no cabe atribuir a un Informe de inspección en el que se formalizan los resultados de las actuaciones practicadas en virtud de lo previsto en el art. 55 LPACAP.

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 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».

Tales razonamientos jurídicos resultan directamente aplicables a este caso, en la medida en que los argumentos utilizados por la CNMC son equivalentes: que las actuaciones previas no forman parte del procedimiento sancionador, sino que se trata de *actuaciones auxiliares o preparatorias de otras*, señalando que «*los elementos relevantes de expediente de información previa se incorporan al citado procedimiento como antecedentes del mismo, si resulta necesario.*» En consecuencia, procede declarar que no resulta aplicable la causa de inadmisión invocada.

7. Por lo que concierne, ahora, a los límites previstos en el artículo 14.1.e) y g) LTAIBG no puede desconocerse que esta invocación se realiza en el escrito de alegaciones presentado en este procedimiento de reclamación a través de la cita de lo alegado en el procedimiento que dio lugar a la R CTBG 856/2023, de 26 julio.

Sobre esta cuestión existe ya una consolidada doctrina de este Consejo favorable al acceso a las diligencias o actuaciones previas cuando estas han concluido con una decisión de archivo, doctrina sentada en la citada R 78/2021, de 26 de julio, y en la que se razona que en la medida en que en esos casos «*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.*» En esos casos, resulta suficiente «*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)—.*» Esta misma doctrina que se reitera en la citada R CTBG 856/2023, así como en las resoluciones R CTBG 0296/2023,

de 26 de abril y R CTBG 0589/2023, de 20 de julio —referidas, también, a reclamaciones interpuestas por la misma mercantil en torno a la misma denuncia ante la CNMC—.

En las citadas resoluciones se indica, asimismo, que el acceso al contenido de las actuaciones previas sí podrá restringirse cuando no se ha dictado resolución de archivo con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, en relación con el artículo 55 LPAC, cuya previsión responde, precisamente, a la necesidad de garantizar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario; en la línea de lo establecido en el artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos —que prevé como límite al acceso *«la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales»*— a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. ■

En este caso, sin embargo, no puede obviarse que ese expediente sancionador ha finalizado, habiéndose dictado resolución definitiva, por lo que no se aprecia en qué medida el acceso a las actuaciones previas que dieron lugar al citado procedimiento pueden causar ya perjuicio alguno a la investigación o instrucción del procedimiento sancionador y, en consecuencia, no se puede considerar aplicable el artículo 14.1.e) LTAIBG, ni el artículo 14.1.f) LTAIBG —que la CNMC invoca conjuntamente con el primero sin añadir una argumentación específica sobre su concurrencia—. Extremo que, de hecho, viene a confirmar la CNMC en sus alegaciones cuando alega que *«la información recabada y producida en el marco de una información o actuación previa como la ahora solicitada ha de gozar de la consideración como de información reservada hasta en tanto que ésta no forme parte del expediente de un procedimiento administrativo propiamente dicho en cuyo marco podrá valorarse nuevamente y desde otra perspectiva sobre su acceso.»*

8. Sin perjuicio de cuanto se acaba de exponer en relación con los límites invocados, es necesario tener presente que, según lo precisado en las resoluciones citadas como precedentes, para atender una petición de acceso a las actuaciones previas será suficiente *«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)»*. En este caso, ha de tenerse en cuenta que la CNMC ha facilitado la resolución por la que se acordó la incoación del expediente así como la resolución sancionadora, y en ellas se hace constar que a raíz de la denuncia de la ahora reclamante (i) se dirigió requerimiento a la empresa denunciada sobre la prestación de

servicios de difusión de televisión por parte de dicha entidad, (ii) se recibió respuesta a dicho requerimiento; (iii) la CNMC puso de manifiesto que no se cumplían con los requisitos para la explotación de una red pública de telecomunicaciones establecidos en el artículo 6.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, y que se tiene ésta por no realizada; (iv) la entidad denunciada subsanó los defectos (falta de poderes necesarios) procediéndose a su inscripción en el Registro de Operadores como persona autorizada para explotar una red pública de comunicaciones electrónicas y para prestar el servicio de transporte de la señal de los servicios de comunicación audiovisual; (v) se incoó expediente sancionador a la entidad como presunta responsable directa de la infracción administrativa muy grave de lo dispuesto en el artículo 106 06.3 de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante, LGTel/22), consistente en el incumplimiento de la obligación de notificación al Registro de operadores establecida en el artículo 6.2 de dicha ley (impago de tasa general de operadores); (vi) se hizo constar el importe de la sanción que, en su caso, correspondería; (vii) se recibió formulario de reconocimiento de responsabilidad y pago de sanción propuesta reducida y (viii) se remite el expediente sancionador a la Sala Regulatoria que declara la terminación del procedimiento sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 LPAC, acordando las reducciones procedentes.

De lo anterior se desprende que, con independencia de que al haberse incoado un expediente administrativo sancionador no concurre el presupuesto que sustenta el interés público en el acceso cuando las actuaciones se archivan, se ha facilitado la información contenida en las actuaciones previas que ha sido relevante en la tramitación del procedimiento, por lo que entiende este Consejo que, con independencia de la improcedente innovación de los límites, se ha facilitado toda la información susceptible de ser accesible.

9. No obstante, no cabe desconocer que la información pertinente ha sido facilitada tardíamente, por lo que procede estimar la reclamación por motivos formales, al no haberse respetado el derecho de la solicitante a obtener la información completa en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta por Retransmisiones Digitales S.L. frente a la resolución de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

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

R CTBG
Número: 2024-0132 Fecha: 05/02/2024

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>