RESOLUCIÓN SOBRE SOLICITUD DE ACCESO A LAS PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN SOBRE LOS EXPEDIENTES DE INFORMACIÓN RESERVADA TRAMITADOS CON NÚMEROS DE REFERENCIA SA 3/2022 Y SA 13/2022 POR PARTE DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ECONOMÍA DE LA CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

1. Con fechas 21 de agosto de 2023, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la Asociación Centro Nacional de Formacion de Entrenadores de Fútbol (CENAFE) solicitando que se le informe sobre los expedientes de información reservada tramitados con números de referencia SA 3/2022 y SA 13/2022, instruidos por la Dirección General de Economía (en adelante, la DGE) de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid y remitidos a la Sala de Competencia del Consejo de esta Comisión para que resuelva respecto de los mismos.

   De conformidad con lo solicitado, con fecha 11 de octubre de 2023 esta Comisión facilitó la información solicitada indicándole que los expedientes interesados están actualmente en tramitación por parte de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, órgano competente para su resolución, de conformidad con lo previsto por el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y 27 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. Asimismo, se le informó de que una vez se hayan dictado las resoluciones respecto de dichos expedientes, éstas será objeto de publicación en la página web de esta Comisión.

   Con fecha 11 de octubre de 2023 tuvo entrada en el registro de esta Comisión un escrito en nombre de CENAFE solicitando copia de los documentos de propuesta de resolución de aquéllos en virtud de derecho de acceso previsto en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

   El objeto de la presente resolución es resolver sobre la solicitud de acceso a la que se refiere el anterior párrafo.

2. El acceso a la información pública constituye ante todo un derecho contemplado en la Constitución y las leyes. El artículo 105.b) de la Constitución Española de 1978 establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Así, es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la que regula con carácter básico este derecho y, con carácter supletorio, cuando exista una norma que regule el acceso respecto de un procedimiento administrativo específico.

El artículo 12 de la LTAIBG prevé que todas las personas son titulares del derecho a información pública. Más adelante establece que el derecho de acceso a información pública se podrá ejercer sin necesidad de motivación alguna y que únicamente puede verse limitado, de manera proporcionada y limitada al objeto y finalidad de la causa que justifica su limitación, por la propia naturaleza de la información solicitada (límites previstos en el artículo 105.b CE o causas de inadmisión previstas en el artículo 18 LTAIBG) o porque entra en conflicto con otros intereses protegidos por la norma general (límites previstos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG) o por norma específica que resulte de aplicación.

3. En el presente caso, se solicita acceso a los documentos interesados en virtud de lo previsto en la letra a) del artículo 53.1 de la LPAC, donde se establece el derecho a *"conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados (…) también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos."*

Es decir, el derecho de acceso respecto de los procedimientos administrativos en tramitación tiene el anterior régimen específico que, a diferencia del régimen general del derecho de acceso previsto en la LTAIBG, únicamente se reconoce el derecho de acceso a los interesados en el procedimiento administrativo de que se trate.

El reconocimiento de la legitimación para ser parte interesada en un procedimiento administrativo es una cuestión de legalidad ordinaria que actualmente resuelve el artículo 4[1] de la LPAC al determinar como interesados

---

[1] Artículo 4 LPAC. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.
2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE -

aquellos titulares de derechos o intereses legítimos que podrían verse afectados por el procedimiento administrativo de que se trate. Y conforme señala la jurisprudencia[2] del Tribunal Supremo, la determinación del interés legítimo del denunciante debe de ser casuístico, *"de modo que no resulte aconsejable ni una afirmación ni una denegación indiferenciadas para todos los casos, ha de entenderse que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte, a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que de partida sitúa el análisis en la búsqueda y determinación de ese interés, cuya alegación y prueba cuando es cuestionado, es carga que incumbe a la parte que se lo arroga, estimándose que el referente del tal interés no puede ser sólo un determinado acto de un determinado procedimiento administrativo, ya que únicamente tiene, en su caso, una relación instrumental con la satisfacción de dicho interés, sino que éste debe tener una entidad sustantiva y no meramente formal (…)"*

En el caso de la presente solicitud de acceso a las propuestas de resolución remitidas en relación con los expedientes de información reservada tramitados con números de referencia SA 3/2022 y SA 13/2022, es necesario valorar la concurrencia de algún derecho o interés legítimo con entidad sustantiva suficiente que justifique su consideración como interesado en aquéllos. En este sentido, merecen ser destacados los siguientes aspectos: a) CENAFE y otros han presentado denuncias contra la Real Federación de Fútbol de Madrid (RFFM) por supuestas prácticas contrarias a la LDC; b) los denunciantes no acreditan la desventaja o perjuicio concreto que pueda afectarle a ellos o a algún interés público; c) la ventaja de que la RFFM dispondría respecto de otras escuelas de fútbol sería potencial, no real, por lo que, en definitiva, no se observa un nexo causal concluyente entre la potencial ventaja alcanzada por la RFFM y la infracción denunciada.

Por todo lo anterior y a los únicos y limitados efectos del presente expediente, no cabe reconocer a CENAFE como interesado en los expedientes de información reservada tramitados con números de referencia SA 3/2022 y SA 13/2022 en cuanto que, a priori, no acredita interés legítimo que pueda verse afectado por el archivo o incoación del correspondiente procedimiento sancionador por los hechos que ha denunciado. Por todo ello, no cabe reconocer como aplicable la regulación del derecho de acceso previsto en la letra a) del artículo 53.1 de la LPAC, resultando aplicable el régimen general del derecho de acceso previsto en el artículo 12 de la LTAIBG.

---

3. *Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.*

[2] Por todas, STS de 6 de julio de 1999 (RCA 399/1996)

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

4. El artículo 13 de la misma LTAIBG, señala que *«Se entiende por información pública 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».*

En el presente caso, se solicita acceso a los documentos de propuesta de resolución sobre los expedientes de información reservada prevista en el artículo 49.2 de la LDC tramitados con números de referencia SA 3/2022 y SA 13/2022, instruidos por la DGE de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid y remitidos a la Sala de Competencia del Consejo de esta Comisión para su resolución, de conformidad con lo recogido en los artículos 5.1.c) y 20.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC), 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. Esto es, se trata de documentos concluyentes de la actividad de investigación y valoración que tenían por finalidad determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la incoación del expediente sancionador por la comisión de algún ilícito administrativo.

En virtud de lo anterior, los documentos sobre los que se solicita acceso cumplen con los requisitos que definen el concepto de información pública: información que obra en poder de la CNMC, organismo incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, y ha sido generado u obtenido en el ejercicio de funciones que le son propias.

5. El artículo 14 de la LTAIBG establece que el derecho de acceso podrá ser limitado de forma justificada y proporcionada, cuando acceder a la información pueda suponer un perjuicio para los intereses públicos y privados que dicho artículo enumera, previa ponderación de aquellos intereses afectados frente el interés particular del solicitante y al del interés público en la transparencia y divulgación de la información. Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido un criterio interpretativo[3] restrictivo de los límites al derecho de acceso formulando de forma amplia el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, criterio que exige que los límites estén ligados a una protección concreta de un interés racional y legítimo y que ha sido aplicado en varias de sus resoluciones y confirmado por Sentencias del Tribunal Supremo[4] entre las que cabe destacar la recaída el día 11 de junio de 2020 (RJ

[3] Criterio Interpretativo 2/2015 de 24 de junio de 2015 emitido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

[4] Por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (RJ 2017/3530)

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

2020/1562) y en donde dicho Tribunal remarca que *"la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida".*

En el presente caso, se pide acceso a los informes resultantes de informaciones reservadas. La información reservada que prevé el artículo 49.2 de la LDC cabe asimilarla a a la actividad que realiza la administración en el marco de un periodo de información y actuaciones previas recogido en el artículo 55.2 de la LTAIBG en cuanto que ambos tienen por finalidad la de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen o motiven la incoación de un procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, en tanto que los expedientes aún no se hayan terminados, bien con el archivo de las denuncias o bien con la incoación de los correspondientes procedimientos sancionadores, no procede facilitar los documentos solicitados en la medida en que podrían afectar a las funciones administrativas de control, supervisión y sanción de ilícitos administrativos denunciados con carácter previo al inicio de un procedimiento administrativo y, a su vez, habida cuenta de que aún no se ha archivado ni incoado procedimientos administrativo alguno susceptible de afectar directa o indirectamente los intereses de la denunciada, la limitación a su derecho de acceso tampoco le supone perjuicio alguno.

En este mismo sentido ya se ha pronunciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en más de una ocasión. Así, por todas, en su reciente Resolución de 17 de octubre de 2023 recaída sobre el expediente 2023-085, señala sobre las actuaciones previstas en el artículo 55 de la LPAC, que *"se trata de «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»—, no procedería en este momento, todavía, el acceso a su contenido concreto en la medida en que no se ha decretado el archivo, sino que se ha elevado propuesta de incoación de expediente sancionador. Resultaría, así, aplicable el límite del artículo 14.1.e) LTAIBG, 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 administrativo, en este caso."*

En definitiva, en virtud del límite previsto en la letra e) del artículo 14.1 de la LTAIBG, procede desestimar la solicitud de acceso a las propuestas de resolución solicitadas hasta que se adopte la resolución definitiva sobre el archivo de las denuncias o la incoación, en su caso, hasta que formen parte del expediente de un procedimiento administrativo propiamente dicho en cuyo marco podrá valorarse nuevamente y desde otra perspectiva su acceso.

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM

En virtud de todo lo anterior, el Secretario del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ha resuelto:

UNICO.- Desestimar la solicitud de acceso presentada en nombre de la Asociación Centro Nacional de Formacion de Entrenadores de Fútbol (CENAFE) a los documentos de propuesta de resolución sobre los expedientes de información reservada tramitados con números de referencia SA 3/2022 y SA 13/2022, instruidos por la Dirección General de Economía de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid.

Notifíquese esta Resolución al solicitante haciéndole saber que contra la misma puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el siguiente al de su notificación, sin perjuicio de la posibilidad de interponer previamente, con carácter potestativo, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Madrid, a la fecha de la firma digital

El Secretario del Consejo

P.D. (Resolución de 13 de abril de 2015. B.O.E. de 17 de abril de 2015)

Miguel Bordiu García-Ovies

FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRMADO DIGITALMENTE - FIRM