

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" Art. 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" Art. 1 de la Declaració Universal dels Drets Humans

Queja 2600422
Materia Procedimientos administrativos
Asunto Tramitación de procedimiento de información reservada.

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Tramitación de la queja

El 27/01/2026 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2600422. La persona interesada, concejal del Ayuntamiento de Paiporta, presentaba una queja por la actuación de dicho Ayuntamiento al haberle incoado, el 22/10/2025, un procedimiento de averiguación de hechos o de información reservada con motivo del escrito de denuncia presentado por una exconcejala.

La denuncia de la exconcejala se había presentado el 02/09/2025 y guardaba relación con hechos acaecidos el 20/01/2025. Se denunciaba la publicación de información sobre su dimisión que ella misma había facilitado ese mismo día a los miembros asistentes a la Comisión Informativa de Bienestar Social, Igualdad y Salud Pública. La denunciante consideraba que el interesado había trasladado esa información a un medio de comunicación local, el cual la había difundido antes de que la dimisión fuera comunicada de forma oficial. La denunciante afirmaba que el dominio web del medio de comunicación estaba registrado a nombre del interesado, que además era portavoz de un grupo municipal y miembro de la Comisión antes citada.

Con la incoación del expediente informativo, se acordó la realización de actuaciones previas para la averiguación de hechos que pudieran fundamentar la incoación de expediente sancionador contra el interesado, al que se le concedió el plazo de 15 días hábiles para presentar pruebas válidas en derecho relacionadas con los hechos descritos. Además, se designaba al Secretario del Ayuntamiento como instructor del procedimiento, en coordinación con la Alcaldía.

El interesado presentó ante el Ayuntamiento dos escritos de alegaciones, en fechas 28/10/2025 y 26/01/2026.

El 21/01/2026 la Alcaldía acordó la incoación de procedimiento sancionador por presunto incumplimiento del deber de sigilo en relación con aquellos hechos denunciados por la exconcejala. En esa resolución se invocaba la anterior resolución de 22/10/2025 por la que se había acordado la realización de actuaciones previas que pudieran fundamentar la incoación de expediente sancionador frente al interesado. Además, se citaba el escrito de alegaciones presentado por el interesado el 28/10/2025.

Sin embargo, tal y como señalamos en nuestra resolución de inicio de investigación de 25/02/2026:

(...) en la resolución de incoación del procedimiento sancionador no se indicaban las actuaciones realizadas en el procedimiento de información previa en base a las cuales se hubiera concluido la conveniencia y procedencia de incoar el procedimiento sancionador

concretamente frente al interesado. Nada se decía sobre la realización de las comprobaciones de los hechos denunciados y la participación que en los mismos hubiera podido tener el interesado o incluso terceras personas. Lo único que constaba, a los efectos que ahora nos ocupan, era el fundamento de derecho séptimo en cuanto aludía a las sospechas que tenía la denunciante sobre la autoría del interesado denunciado.

Tuvimos en cuenta el contenido del artículo 55 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), intitulado Información y actuaciones previas, y señalamos que.

No constan en el acuerdo de 21/01/2026 (incoación del procedimiento sancionador) las actuaciones previamente realizadas por el órgano instructor que, siguiendo la dicción del apartado 2 del precepto reseñado, se hayan orientado 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 concurran en unos y otros. Tampoco consta el resultado que de tales actuaciones —de haberse realizado— se haya podido extraer y que haya conducido a la incoación del procedimiento sancionador.

En base a ello, acordamos el inicio de actuaciones de investigación señalando que:

Del análisis de los hechos descritos y la normativa aplicable se deduce que la actuación del Ayuntamiento de Paiporta podría afectar al derecho a la buena administración (artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana) en relación con el derecho a la tutela administrativa efectiva y al derecho a la tramitación del procedimiento debido en atención a las finalidades que para el mismo están legalmente previstas. Lo anterior debe ponerse en relación con la condición de concejal del Ayuntamiento de Paiporta que ostenta la persona promotora de la queja. Esta condición confiere un estatus jurídico específico que deriva de sus funciones representativas, sobre las que debe evitarse cualquier perturbación o injerencia que menoscabe, limite o lesione el derecho constitucionalmente protegido de participación en los asuntos públicos en calidad de representante de los ciudadanos (artículo 23.1 de la Constitución).

Así, el 25/02/2026 solicitamos al Ayuntamiento de Paiporta que, en el plazo de un mes, nos enviara un informe sobre este asunto y nos remitiera el expediente completo del procedimiento de información y actuaciones previas incoado mediante resolución de Alcaldía de 22/10/2025.

La solicitud de informe y expediente fue notificada al Ayuntamiento el 03/03/2026, sin que dentro del plazo concedido se haya presentado en esta defensoría el informe solicitado.

La ausencia de informe nos impide contrastar las manifestaciones de la persona promotora de la queja que, por tal motivo, habrán de tenerse por ciertas.

2 Conclusiones de la investigación

La actuación administrativa investigada se realiza por el Ayuntamiento de Paiporta con la tramitación de la denuncia presentada por una exconcejala sobre hechos que se afirman ocurridos varios meses antes y que desemboca, primero, en la incoación de un procedimiento de información reservada o

de averiguación de hechos, y después en la incoación de un procedimiento sancionador, ambos contra la persona promotora de la queja, que es concejal en el mismo ayuntamiento.

a) Sobre el procedimiento de información reservada:

El marco normativo en el que se produce la actuación inicial del Ayuntamiento de Paiporta se localiza en el artículo 55 de la LPACAP, que señala que:

Artículo 55. Información y actuaciones previas.

1. 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.
2. En el caso de procedimientos de naturaleza sancionadora las actuaciones previas 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 concurran en unos y otros.

Las actuaciones previas serán realizadas por los órganos que tengan atribuidas funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia y, en defecto de éstos, por la persona u órgano administrativo que se determine por el órgano competente para la iniciación o resolución del procedimiento.

El precepto no impone que, con carácter previo a la incoación de un procedimiento sancionador, se abra un periodo de información o se realicen actuaciones previas, pues ello se presenta como una posibilidad o facultad del órgano competente que se revela útil para determinar la existencia de los hechos denunciados y la posible participación en el mismo de la persona presuntamente responsable. Con su resultado podrá determinarse la conveniencia o no de iniciar el procedimiento sancionador correspondiente.

En el presente caso, el Ayuntamiento de Paiporta, ante la recepción de una denuncia presentada el 02/09/2025 por una exconcejala relatando hechos sucedidos varios meses antes (el 20/01/2025), decidió, en ejercicio de sus competencias, abrir un periodo de información o actuaciones previas. La decisión se canalizó mediante resolución de fecha 22/10/2025, en la que se transcribía la denuncia, se invocaba el artículo 55 de la LPACAP y se hacía constar que:

El expediente informativo no forma parte del expediente sancionador. No es, propiamente, expediente administrativo sino un antecedente que la ley faculta a la Administración para llevar a cabo y, a la vista de su resultado, acordar lo procedente (archivo de las actuaciones o la orden de incoación del expediente). Tiene lugar fuera del procedimiento sancionador propiamente dicho, cuya finalidad no va más allá de una apreciación acerca de si, efectivamente, se han producido o no los hechos y, en su caso, personas que hayan intervenido en aquéllos así como las circunstancias concurrentes en la producción de aquéllos y la intervención de éstas en los mismos, para poder así, concluir si hay motivos razonables para iniciar el procedimiento sancionador.

En la parte resolutive de esa resolución de 22/10/2025 se decía lo siguiente:

PRIMERO. Acordar el inicio de actuaciones previas para la averiguación previa de hechos que puedan fundamentar incoación de expediente sancionador contra (...) con DNI núm. (...).

SEGUNDO. Conceder a (...) con DNI núm. (..) un plazo de 15 días hábiles para la presentación de pruebas válidas en derecho relacionadas con los hechos descritos en la presente resolución.

TERCERO. Designar a (...) con DNI núm. (...) para el ejercicio de funciones de investigación, averiguación e inspección en la materia, en coordinación con esta Alcaldía.

CUARTO. Notificar a los interesados en el procedimiento.

QUINTO. Dar cuenta de la presente en la próxima sesión plenaria ordinaria que se celebre.

Volviendo al artículo 55 de la LPACAP, el precepto es claro al determinar cuál es la **finalidad de la información y actuaciones previas**: conocer las circunstancias del caso concreto y determinar la conveniencia o no de iniciar el procedimiento; en el caso de procedimientos sancionadores, estas actuaciones previas necesariamente se orientan 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
- las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros

De este modo, a través de las actuaciones previas se pueden y deben obtener los elementos de juicio necesarios para adoptar con solvencia la decisión, posterior, de incoar o no un procedimiento sancionador.

En el presente caso, en la propia resolución de incoación de la información y actuaciones previas de 22/10/2025 se concedió al interesado el plazo de 15 días hábiles para la presentación de pruebas válidas en derecho relacionadas con los hechos denunciados.

El interesado nos aportó el escrito de alegaciones que presentó ante el Ayuntamiento el 28/10/2025, en el que negaba su participación en los hechos denunciados, así como errores de la denunciante en la identificación del medio de comunicación en el que se había publicado la noticia de su futura dimisión o renuncia. Sobre este extremo, el interesado señalaba una cuenta de una red social como el medio a través del cual se había difundido la información, cuya gestión y administración señalaba que no dependían de él ni en la actualidad ni en el pasado, sosteniendo que en base a ello no se le podía derivar ningún tipo de responsabilidad. Además, en ese escrito analizaba la información publicada en la red social, concluyendo que, bajo su criterio, la misma no tenía naturaleza confidencial ni podía calificarse como información reservada. También analizaba el acta de la Comisión Informativa de Bienestar Social, Igualdad y Salud Pública de 20/01/2025, negando que en la misma constara declaración de confidencialidad ni sigilo, ni advertencia de reserva por parte de la Presidencia o de la Secretaría, invocando aquí el artículo 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

No consta que obtuviera ninguna respuesta por parte del Ayuntamiento. Tampoco consta que la persona designada en la resolución de 22/10/2025 para realizar las funciones de investigación, averiguación e inspección analizara el contenido de las alegaciones, valorara

su pertinencia y las contrastara con los medios y pruebas a su alcance o que fuera necesario practicar.

Era en el procedimiento de información y actuaciones previas que el Ayuntamiento acordó voluntariamente tramitar donde debieron obtenerse los elementos necesarios para determinar la procedencia de incoar un procedimiento sancionador. Sin embargo, no consta la realización de trámite ninguno, ni la valoración y comprobación de lo alegado por el interesado, ni las apreciaciones del instructor del procedimiento.

En definitiva, no consta acreditado que el procedimiento de información y actuaciones previas verdaderamente sirviera a la finalidad que le era propia y a la que estaba exclusivamente destinado.

b) Sobre la iniciación de procedimiento sancionador:

El 21/01/2026 se dictó resolución de Alcaldía de iniciación de expediente sancionador frente al interesado por infracción del deber de sigilo/reserva concejal. En la resolución se daba cuenta, nuevamente, de la denuncia presentada por la exconcejala, de la resolución de 22/10/2025 que acordó el inicio de actuaciones previas «para la averiguación previa de hechos que puedan fundamentar incoación de expediente sancionador» contra el interesado y del escrito presentado por éste el 28/10/2025 «por el que presenta ‘pruebas válidas en derecho relacionadas con los hechos descritos en la presente resolución’.»

En sus fundamentos de derecho la resolución de inicio del procedimiento sancionador invocaba los artículos 23 de la Constitución, 77 y 78 de la Ley 7/1982, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), 14, 15 y 16 del ROF y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En su parte resolutiva, se acordaba incoar expediente sancionador por presunto incumplimiento del deber de sigilo, en relación a los hechos denunciados por la exconcejala, de los que se presumía responsable a la persona promotora de la queja; se consideraba que dichos hechos eran constitutivos de la infracción administrativa consistente en incumplimiento del deber de sigilo/reserva tipificada en los artículos 72, 73 o 74 de Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, siendo sancionables según dicha normativa. Además, nombraba instructor, determinaba que la Alcaldía era el órgano competente para resolver el procedimiento sancionador, concedía a los interesados el plazo de 10 días para presentar alegaciones y proponer pruebas y advertía de la posibilidad de reconocer la responsabilidad y/o efectuar el pago voluntario de la sanción con reducción. Finalmente, disponía que la incoación del expediente sancionador se notificara al denunciante, a los interesados y al instructor.

Sin embargo, pese a haberse incoado un procedimiento de información o actuaciones previas del artículo 55 de la LPACAP mediante resolución de 22/10/2025, **nada se indicaba en esta incoación del procedimiento sancionador sobre la realización de tales actuaciones previas ni sobre su resultado, ni tampoco se indicaba nada sobre las alegaciones que había presentado el interesado en su defensa.**

Tampoco la resolución de inicio del procedimiento sancionador explicaba adecuadamente cuál era la infracción objeto del procedimiento, pues pese a la referencia genérica al deber de sigilo que

incumbe a los miembros de las Corporaciones Locales, la resolución señalaba como posibles infracciones cometidas las contenidas en los artículos 72, 73 o 74 de Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, que se refieren, respectivamente, a las infracciones muy graves (17 infracciones), a las infracciones graves (30 infracciones) y a las infracciones leves (19 infracciones).

Se desconoce, ante la falta de aportación del informe que solicitamos al Ayuntamiento de Paiporta y ante la ausencia de mención en el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador, **si de manera efectiva se tramitó el procedimiento de información y actuaciones previas**; se desconoce igualmente las actuaciones que pudieran haberse realizado para —en cumplimiento de la finalidad señalada en el artículo 55 de la 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.

Nada constaba al respecto en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, no existiendo tampoco constancia en el mismo de **los razonamientos que condujeron a considerar que el interesado era presuntamente el responsable** de los hechos denunciados, ni tampoco se indicaba nada sobre **su comprobación fáctica** ni sobre los elementos probatorios que adveraran su propia existencia. En este punto, la resolución de inicio del procedimiento sancionador se limitaba a señalar que la denunciante «tiene la sospecha de que (...) con DNI (...), ha publicado en (...) información que atenta a su intimidad», pero nada explicaba sobre la comprobación de la sospecha ni sobre el modo y forma en que lo publicado había afectado a la intimidad de la denunciante.

Posteriormente el 26/01/2026 el interesado presentó un segundo escrito de alegaciones, en el que manifestaba que el 28/10/2025 había presentado sus alegaciones sin que hasta entonces constase actuación administrativa ninguna de la que se desprendiera su valoración por el instructor. Denunciaba con ello que el Ayuntamiento de Paiporta había convertido aquel trámite de alegaciones concedido con la resolución de incoación de la información y actuaciones previas en una mera formalidad vacía de contenido, incumpliendo la Administración con su obligación de valorarlas y, con ello, lesionando el derecho de defensa del interesado. Además, insistía en la ausencia de prueba sobre los hechos objeto de investigación, criticando la falta de exigencia de prueba a la denunciante; en este contexto, el interesado señalaba la ausencia en el expediente de un enlace directo a la noticia aparecida en los medios y que constituía el objeto del procedimiento, considerando por ello que la denuncia se basaba en manifestaciones genéricas carentes de soporte documental y que ello impedía conocer con certeza los hechos que se pretendían investigar. Lo que le causaba indefensión. A todo lo anterior unía la afección directa a su derecho al honor, al haber quedado señalado públicamente como presunto responsable de una filtración no acreditada, sobre la que tampoco se había investigado la posible participación del resto de miembros de la Corporación.

No consta tampoco que obtuviera ninguna respuesta por parte del Ayuntamiento.

Por ello, en ausencia de mayor información, podría considerarse que el procedimiento de información o actuaciones previas incoado el 22/10/2025 no se dirigió materialmente a la finalidad de comprobación y determinación que le era propia, pues, como hemos dicho, no consta la realización de actuación municipal ninguna, no consta la valoración de las

alegaciones presentadas por el interesado y no consta el resultado final del procedimiento y la justificación de incoar el posterior procedimiento sancionador.

Entre tanto, se mantuvo al interesado durante varios meses en la incertidumbre sobre las posibles actuaciones futuras a realizar por el Ayuntamiento, siendo de todo ello conocedores los restantes miembros de la Corporación, pues en el acuerdo de inicio de información y actuaciones previas se disponía la dación de cuenta al Pleno en la próxima sesión que se celebrara.

Pues no podemos olvidar que **el interesado es concejal en activo del Ayuntamiento de Paterna**, y que por tal condición queda investido de los derechos y prerrogativas que el ordenamiento jurídico le reconoce en garantía del pleno ejercicio de sus derechos como representante de los ciudadanos, comenzando por el derecho efectivo al cargo que deriva del artículo 23 de la Constitución y que no puede verse perturbado por actuaciones realizadas por los órganos de gobierno de la Administración que, de un modo u otro, se aparten de las concretas finalidades que les son propias.

Por ello, el ejercicio de potestades sancionadoras frente los concejales, como lo es el interesado debe realizarse con suma cautela y prudencia, y desde luego con respeto máximo a los procedimientos, que se convierten en el cauce que permite garantizar plenamente sus derechos de defensa.

Tal y como se desprende de las sentencias del Tribunal Constitucional 32/1985 y 161/1988, el derecho fundamental reconocido en el art. 23 de la Constitución es un derecho de configuración legal, correspondiendo a la Ley ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos y funciones públicas, pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares defender, al amparo del art. 23.2 de la C.E., el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido; el citado derecho constitucional garantiza no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a mantenerse en ellos sin perturbaciones ilegítimas y a que no se les impida desempeñarlos de conformidad con lo que la Ley disponga.

En el presente caso, podemos considerar que esta referencia a la Ley aparece concretada en el propio acuerdo de inicio del procedimiento sancionador por la mención que realiza del artículo 78.4 de la LRBRL, precepto que permite a los Presidentes de las Corporaciones locales sancionar con multa a los miembros de las mismas, por falta no justificada de asistencia a las sesiones o incumplimiento reiterado de sus obligaciones, en los términos que determine la Ley de la Comunidad Autónoma y, supletoriamente, la del Estado.

Determinando la resolución de inicio del procedimiento sancionador que la infracción presuntamente cometida por el interesado pudiera haber consistido en el incumplimiento del deber de sigilo/reserva, se omite toda mención a la reiteración que, conforme al citado artículo 78.4 de la LRBRL, posibilita la imposición de sanción, pues la resolución únicamente se refiere a un hecho concreto referido a un momento concreto.

Tras la investigación que hemos llevado a cabo, y ante la falta de información que debió proporcionarnos el Ayuntamiento de Paiporta, concluimos que se han vulnerado los derechos de la persona titular. En concreto:

- A la tramitación del procedimiento de información y actuaciones previas incoado mediante resolución de 22/10/2025 en atención a la exclusiva finalidad que es propia de este tipo de procedimientos cuando pudieran derivar en procedimientos sancionadores, cual es la de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, previa determinación, 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.
- A la plasmación, bien en la terminación del procedimiento de información y actuaciones previas, bien en el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador de 21/01/2026, de los elementos de juicio que, obtenidos tras la correcta tramitación del primero, hubieran conducido a apreciar la existencia de los hechos denunciados, la participación aun indiciaria del interesado en la producción de los mismos, su incardinación en el incumplimiento del deber de sigilo que como miembro de la Corporación le es propio y sobre la reiteración de dicha conducta que posibilita su sanción en aplicación del artículo 78.4 de la LRBRL.

3 Consideraciones a la Administración

Por todo ello, formulamos las siguientes consideraciones:

AL AYUNTAMIENTO DE PAIPORTA:

1. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de tramitar los procedimientos administrativos con arreglo a las finalidades que les son propias, y en concreto, por lo que se refiere al procedimiento de información y actuaciones previas del artículo 55 de la LPACAP cuando puedan preceder a procedimiento sancionadores, con la finalidad de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, previa determinación, 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. Para ello deben practicarse cuantas actuaciones y diligencias estén encaminadas a dicha finalidad.
2. **RECORDAMOS EL DEBER LEGAL** de respetar, sin injerencias ni perturbaciones, el derecho que el artículo 23.1 de la Constitución reconoce a los representantes de los ciudadanos elegidos democráticamente, evitando actuaciones que puedan menoscabar el legítimo ejercicio de la función representativa que ostentan.
3. **SUGERIMOS** que se reconsidere la actuación administrativa consistente en incoar procedimiento sancionador al interesado, reponiendo las actuaciones a su estado anterior a fin de que, en el seno del procedimiento de información y actuaciones previas que fue incoado el 20/10/2025, se realicen cuantas actuaciones y diligencias sean precisas para la comprobación de los hechos denunciados, la participación en el mismo del interesado aun de forma indiciaria y la concurrencia de todos los elementos que podrían posibilitar su sanción en aplicación del artículo 78.4 de la LRBRL.

Según la ley que regula esta institución, las Administraciones a las que van dirigidas nuestras consideraciones están obligadas a enviarnos, en el plazo máximo de un mes, un informe donde manifiesten si aceptan estas consideraciones. Si las aceptan, deberán indicar las medidas que van a adoptar para cumplirlas. Si no las aceptan, deberán justificar su respuesta.

Finalmente, esta Resolución se notificará a todas las partes y se publicará en www.elsindic.com/actuaciones.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana