



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 556/2025

**Reclamante:** [REDACTED] (RYANAIR DAC OFICINA REPRESENTACION ESPAÑA)

**Organismo:** MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

**Palabras clave:** expediente administrativo, silencio.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de diciembre de 2024 el reclamante solicitó, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«I. Que, el pasado 1 de diciembre de 2024, RYANAIR ha recibido notificación de la Orden fechada el 21 de noviembre anterior, dictada por el Excmo. Sr. Ministro; que resuelve y desestima el recurso de alzada interpuesto por RYANAIR en fecha 10 de junio de 2024.*

*II. Que, a la vista de lo anterior, RYANAIR tiene la intención de presentar recurso contencioso-administrativo contra la Orden, ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con solicitud de suspensión cautelar de las sanciones, según lo anunciado en su momento.*

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



III. Que, por ello, RYANAIR tiene interés legítimo en conocer inmediatamente los antecedentes completos del asunto indicado y disponer de una copia completa de todas y cada una de las actuaciones que hubieran sido practicadas en el expediente.

IV. A estos efectos, se deja constancia de que el Artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015 establece que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

V. Que, el 8 de enero de 2024, el Sr. Jefe de Área de la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador dictó “Acuerdo de copia de expediente”, por el que remitió a RYANAIR copia de los documentos que integraban el expediente administrativo hasta tal fecha, clasificado en carpetas, numeradas desde la 0.1 hasta la 2.10.

VI. Que, el 16 de abril de 2024, el Sr. Instructor del procedimiento dictó otro “Acuerdo de copia de expediente”, por el que remitió a RYANAIR copia de los documentos que integraban el expediente administrativo hasta tal fecha, clasificado en carpetas, numeradas desde la 0.1 hasta la 2.19.

VII. Que, en el caso concreto que nos ocupa, y a la vista de la Orden, entendemos que, después del “Acuerdo de copia de expediente” de 16 de abril de 2024, se han realizado nuevas actuaciones y se han podido incorporar nuevos documentos en el expediente administrativo.

De conformidad con lo expuesto, A LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS Y RELACIONES CON LOS TRIBUNALES SOLICITO: Tenga por presentado este escrito con su documento, se sirva admitirlo y de conformidad con el mismo, sirva facilitar y remitir a RYANAIR una copia actualizada completa del expediente administrativo, con aquellos documentos y actuaciones incorporados con posterioridad al “Acuerdo de copia de expediente” de 16 de abril de 2024.»

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 18 de marzo de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el



Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup> LTAIBG](#). Comienza su escrito exponiendo una relación fáctica de hechos que han dado lugar a la reclamación. Así, recuerda que el 1 de diciembre de 2024 se notificó a Ryanair la Resolución de 21 de noviembre de 2024 del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 por la que se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de 10 de mayo de 2024 de la Secretaría General de Consumo y Juego dictada en el expediente sancionador SAN0013/23. Prosigue indicando que el posterior 3 de diciembre, en aplicación del artículo 53.1.a) de la LPAC, solicitó ante la subdirección general de recursos y relaciones con los Tribunales del precitado Departamento ministerial copia actualizada completa del expediente administrativo, siéndole notificado el siguiente 11 de diciembre que su solicitud se había trasladado a la Unidad de Información y Transparencia del mencionado Ministerio. Con posterioridad, continúa, recibió una resolución el 19 de enero de 2025 en la que se le informaba que su solicitud había tenido entrada en la Subsecretaría del Departamento el 19 de diciembre de 2024, fecha a partir de la cual comenzaba a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 LTAIBG para dictar y notificar resolución, así como, atendidos el volumen y complejidad de la información solicitada, que se procedía a ampliar un mes el plazo máximo de resolución. Indica, seguidamente, que el 3 de febrero Ryanair interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria del recurso de alzada ante la Audiencia Nacional sin que, hasta el momento, se hubiese recibido copia del expediente administrativo.

Desde la perspectiva sustantiva, el escrito reproduce pasajes de diferentes resoluciones precedentes de este Consejo para rechazar que resulte de aplicación un régimen especial de acceso en los términos de la Disposición adicional primera de la LTAIBG –R 377/2021– que se trate de un procedimiento en curso –R 499/2022–, considerando, a estos efectos, que el hecho de que Ryanair haya interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la resolución que puso fin al procedimiento administrativo cuyo expediente se reclama no permite afirmar que dicho procedimiento esté en curso, sino que, conforme a los criterios establecidos por este Consejo, el procedimiento ha finalizado y Ryanair tiene derecho a acceder a él en los términos de la LTAIBG.

Por otra parte, sostiene que los documentos a los que Ryanair ha solicitado acceso, en particular los informes de la Abogacía del Estado en los que se funda la resolución del recurso de alzada, constituyen información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG. De modo que, tras reproducir un pasaje de la STS de 2 de junio de 2022

---

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



sobre la interpretación restrictiva de los límites y las causas de inadmisión, rechaza la concurrencia de la eventual aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG –la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva–, así como de cualquier causa de inadmisión, significativamente de la prevista en el artículo 18.1.b) y c) LTAIBG.

4. Con fecha 19 marzo de 2025, 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 considerase pertinentes. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en el [artículo 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.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los 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

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a copia completa del expediente administrativo de tramitación de un recurso de alzada.

El Ministerio no respondió en el plazo legalmente establecido por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]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 este caso, el órgano competente 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. A lo anterior se suma que, en este caso, tampoco se ha contestado a la petición de alegaciones formulada en el marco de este procedimiento. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no comunicarle cuáles han sido los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.



Ahora bien, esta falta de respuesta a la solicitud de acceso y al requerimiento de alegaciones de este Consejo no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

*«[l]a Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

*Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que:*

*“[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”.*

*De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: “[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la*



*conurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.»*

6. A la vista de cuanto antecede, dado que el organismo reclamado no ha dado respuesta a la solicitud de acceso ni ha formulado alegaciones en el marco de este procedimiento y, en consecuencia, no ha justificado la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, ni la aplicación de alguno de los límites previstos en sus artículos 14 y 15, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada frente al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Copia actualizada completa del expediente administrativo, con aquellos documentos y actuaciones incorporados con posterioridad al “Acuerdo de copia de expediente” de 16 de abril de 2024*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030 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 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

---

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



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>8</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2025-0897 Fecha: 23/07/2025

---

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

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