



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 951/2025

Reclamante: Ryanair DAC oficina representación España.

Organismo: MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

Sentido de la resolución: Archivo.

Palabras clave: consumo, informes, Abogacía General del Estado, pérdida sobrevenida de objeto.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 3 de marzo de 2025 la mercantil reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, 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:

«INFORME A.G. TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 6/24 (R – 1434/2024) emitido por la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado a instancias de la Secretaría General de Transportes Aéreo y Marítimo del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y relativo a “la competencia, la proporcionalidad y la aplicación práctica del tipo sancionador, a la vista de la falta de una definición normativa sobre el equipaje de mano, a la práctica consistente en la exigencia de un sobrecoste sobre el precio del equipaje de mano en cabina cuando exceda de los límites establecidos por la aerolínea”.

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



Que, si bien RYANAIR no está obligada a motivar la solicitud de acceso a dicha información (a tenor del Artículo 17.3 de la Ley 19/2013), dichos motivos corresponden con el hecho de haber sido RYANAIR expedientada por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en su procedimiento sancionador SAN0013/23, en el que se le han atribuido infracciones y ha sido sancionada por su política de equipaje de mano y clausulado contractual en la materia.

El Informe ha sido remitido y tenido en cuenta por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, según consta en la Resolución dictada por el Excmo. Sr. Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 de 21 de noviembre de 2024, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por RYANAIR en el procedimiento sancionador SAN0013/23 antedicho».

El 13 de marzo de 2025 la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible remitió la solicitud al MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES al considerar que correspondía a su ámbito de competencia. En esa misma fecha, la remisión que fue notificada a la mercantil solicitante y la solicitud fue recibida para su resolución en la Abogacía General del Estado-Servicio Jurídico del Estado del Ministerio de Justicia.

2. Mediante resolución de 2 de abril de 2025, notificada el 10 de abril de 2025, se deniega la información solicitada en aplicación del límite previsto en las letras f) y k) del artículo 14.1 LTAIBG, con base en lo siguiente:

«La divulgación del informe al que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente, toda vez que se encuentran en tramitación los recursos contencioso-administrativos con número de procedimiento PO 102/2025 y PO 97/2025, sustanciados ante la Sección 8ª de la Audiencia Nacional. El informe solicitado incluye consideraciones relativas a actuaciones procesales de las citadas causas judiciales y su entrega puede suponer, por tanto, una quiebra del principio de igualdad de las partes en este procedimiento, afectando a la posición representada por la Abogacía del Estado. La proporcionalidad de esta denegación de acceso se funda en esa directa conexión con la pretensión que está siendo objeto de los citados procesos judiciales, afectando de manera sustancial al principio de tutela judicial efectiva e igualdad de armas.

(...) La revelación del informe que se solicita supondría inexorablemente un perjuicio para la tutela judicial efectiva de la Administración y su derecho de defensa, puesto que sus representantes procesales, actúen legalmente o por convenio, tienen el



deber de secreto (ex. Art. 542.3 LOPJ) y quedarían, de estimarse la petición interesada, en peor posición respecto de la otra parte procesal, pues estarían sometidos a un nivel de fiscalización que sería impensable exigir al abogado particular de la otra parte. Esto es, la entrega del informe generaría una situación de desigualdad, perjudicando un correcto desarrollo de la defensa procesal cuyo último perjudicado sería el cliente (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030), titular del derecho a la tutela judicial efectiva del Art. 24 CE.

En este sentido, la Disposición Adicional 3ª del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado, dispone: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para resolver las solicitudes de acceso a la información que obren en poder de la Abogacía General del Estado se observarán las siguientes reglas: 1.ª Con el objeto de garantizar la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, no se facilitarán (...) los informes que se emitan en relación con las actuaciones procesales que deban realizarse (...)”

En efecto, si se accediera al derecho de acceso respecto al informe, quedarían gravemente afectados los principios de igualdad entre las partes y contradicción. Para poder acceder al debate procesal en condiciones que respeten la garantía de igualdad entre los implicados, ninguno de ellos debería conocer, sino en el seno del propio proceso y en el trámite correspondiente, los argumentos que servirán de fundamento a las posiciones que asumirán, como parte demandante y como parte demandada, algo que sucedería si el informe solicitado se hiciera público, pues se tendría acceso al criterio de la parte defensora de la Administración afectada sobre el objeto de la cuestión litigiosa, facilitando, de este modo, la labor del adversario procesal.

(...)

Partiendo de lo anterior y efectuado el test del daño, entendemos que debe prevalecer la aplicación del límite legal del artículo 14.1 f) de la LTAIBG, frente al derecho de acceso a la información solicitada, puesto que en el acceso al informe de la Abogacía del Estado solicitado concurre un interés inferior, el de conocer de manera anticipada un informe que las partes recurrentes tendrán a su disposición en el seno del proceso, frente al interés público superior que concurre en garantizar el derecho de defensa, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva de la Administración.

(...)



Debe recordarse que el informe solicitado lleva a cabo una valoración jurídica sobre la aplicación del tipo sancionador y la proporcionalidad de la sanción impuesta, por lo que, de conocerse, la ventaja procesal de los recurrentes en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo sería incuestionable.

(...)

Por otro lado, en la letra k) del apartado 1 del artículo 14 de la LTAIBG, se recoge que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.

Efectivamente, con carácter adicional, debe considerarse la concurrencia de este límite, favoreciendo la denegación del acceso solicitado, como salvaguardia del deber de sigilo y secreto a los que están sometidos los Abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento jurídico.

En efecto, la disposición adicional séptima de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, establece que en la asistencia jurídica letrada que presten los Abogados del Estado, estos:

(...)

Expuesto lo anterior, cabe indicar que el respeto a estos deberes de sigilo y secreto supone que las funciones de asesoramiento jurídico y los informes evacuados en ejercicio de dichas funciones por los Abogados del Estado no puedan ser de general y público acceso, lo cual no impide que dicho acceso esté justificado cuando resulte patente un interés público superior en la divulgación de los informes emitidos.

En consecuencia, debe prevalecer el interés que concurre en la salvaguarda del citado deber de sigilo y secreto administrativo que atañe a los Abogados del Estado en el ejercicio de sus funciones de asesoramiento sin que, de acuerdo con lo expuesto, concurra causa justificativa alguna que legitime el menoscabo de estos deberes de sigilo y secreto mediante el acceso al informe solicitado. Sobre todo, y como se viene diciendo, cuando la divulgación perjudica claramente el derecho de defensa de la Administración a la que asesora, representa y defiende la Abogacía del Estado».

3. Mediante escrito registrado el 5 de mayo de 2025, Ryanair DAC oficina representación España (en adelante, Ryanair) interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación



del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que está disconforme con la resolución denegatoria y expone lo siguiente:

«22. (...) Ryanair desea aclarar, ya desde este momento, que no es parte en ninguno de los dos procedimientos citados en la resolución de la Abogacía General del Estado, si bien es cierto que la Resolución del Recurso de Alzada ha sido recurrida en la vía contencioso-administrativa por Ryanair en el procedimiento ordinario 119/2025.

23. (...) El Abogado General del Estado admite que este informe será puesto a disposición de Ryanair en el curso del propio proceso judicial, por lo que la razón de su rechazo parece obedecer, más que a un motivo de fondo, a una razón exclusivamente relacionada con el momento temporal en el cual se debe hacer efectivo el acceso.

(...)

29. (...) (i) el informe al que Ryanair pretende acceder no fue emitido en un procedimiento judicial, sino en un procedimiento administrativo y (ii) el Abogado General del Estado no identifica tampoco ninguna razón de fondo que justifique la supuesta vulneración de la tutela judicial efectiva que generaría el acceso por Ryanair a la información solicitada.

A. El informe reclamado no es un informe emitido en relación con una actuación procesal

(...)

31. (...) El informe objeto de la solicitud de acceso a información pública promovida por Ryanair, no se elaboró para el litigio que posteriormente Ryanair decidió iniciar, ni, por tanto, cabe afirmar que su finalidad haya sido la de defender a la Administración en un procedimiento judicial. Por el contrario, el informe fue emitido en el marco de la tramitación de un procedimiento de naturaleza administrativa sancionadora, concretamente, con ocasión del recurso de alzada que Ryanair interpuso frente a la resolución sancionadora dictada en su contra, a instancias de Ryanair y con el único fin de sustentar la posición de la Administración antes de que se iniciase cualquier procedimiento contencioso.

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



32. En este sentido, tanto la Resolución del Recurso de Alzada, como la posterior resolución del Abogado General del Estado denegatoria del acceso, reconocen expresamente que la finalidad del informe fue servir de sustento y orientación para decidir sobre un recurso de alzada interpuesto en vía administrativa. Dicho informe no se concibió, ni emitió, pensando en la inminencia de un proceso judicial concreto, sino que se empleó para fundamentar la postura de la Administración y su actuación sancionadora en el ámbito meramente administrativo, antes de que tuviera lugar el litigio ante los órganos jurisdiccionales.

(...)

B. La resolución reconoce la trascendencia del informe para Ryanair y que Ryanair tendrá acceso al mismo en un momento procesal posterior.

(...)

37. La invocación de las salvaguardas de la tutela judicial efectiva o de la igualdad de armas conciernen en este caso más bien a una circunstancia meramente temporal que quiere imponer el Abogado General del Estado a Ryanair, basada en la conveniencia de mantener el informe reservado hasta que el proceso contencioso se halle en curso y que, a juicio de esta parte, carece de toda justificación, cuando además Ryanair ha accedido a este expediente administrativo con carácter previo hasta en dos (2) ocasiones.

C. El apartado primero de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 1057/2024 no resulta aplicable.

(...)

39. Pues bien, esta norma responde a la necesidad de acotar claramente los supuestos en los que la Abogacía General del Estado asume la representación y defensa de la Administración ante los tribunales, prohibiendo la entrega de informes elaborados por dicho órgano para proponer, valorar o definir la estrategia procesal en un contexto judicial concreto, como ocurre al redactar demandas, contestaciones o recursos. La finalidad es salvaguardar la igualdad de partes y la tutela judicial efectiva en un litigio claramente identificado.

(...)

41. Dado que la disposición citada por el Abogado General del Estado regula los informes emitidos en relación con actuaciones judiciales, no procede aplicar dicha disposición al documento que Ryanair solicita en este expediente. Aquí, la



intervención de la Abogacía General del Estado surgió para fundamentar una actuación ejecutiva y sancionadora, encuadrada en un procedimiento administrativo y no vinculada a la defensa inmediata ante un juez o tribunal.

42. El hecho de que, con posterioridad, Ryanair haya acudido a la vía contencioso-administrativa no convierte el informe en un documento procesal, ya que dicho informe no fue creado, ni destinado desde su origen para configurar la estrategia de la Administración en un litigio.

(...)

53. En el caso que nos ocupa, el informe que Ryanair reclama ha sido emitido a requerimiento de la Administración, porque Ryanair lo solicitó en su recurso de alzada y, además, ha servido como fundamento para la imposición de determinadas sanciones muy graves, por lo que el interés de Ryanair en acceder a su contenido es indudable. En estas condiciones, la mera existencia de determinada normativa sectorial no puede impedir una interpretación correcta del artículo 14, apartado 1, letra k) de la Ley 19/2013, que impide calificar dicho informe como información confidencial, particularmente cuando la Abogacía General del Estado (i) no realiza una interpretación de dicha normativa sectorial que permita hacer compatibles ambas regulaciones y (ii) tampoco explica de forma concreta en qué modo se perjudica su deber de confidencialidad por el hecho de facilitar a Ryanair el informe en este caso concreto o qué consecuencias desfavorables concretas produce esta situación para la Administración o para la propia Abogacía del Estado».

4. Con fecha 6 de mayo 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 considere pertinentes. El 21 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Abogacía General del Estado en el que se señala lo siguiente:

«Al respecto, y con carácter previo, deben tenerse en cuenta dos consideraciones: la primera, es que la reclamante no niega que el informe solicitado esté relacionado con una serie de procedimientos judiciales contencioso-administrativos seguidos ante la Sección 8ª de la Audiencia Nacional, concretamente los procedimientos ordinarios número 102/2025 y 97/2025.

Y, la segunda, es que la reclamante admite abiertamente que es parte en un procedimiento judicial relacionado con el informe. Así, indica que la Resolución del Recurso de Alzada en la que se hace referencia al informe solicitado, <<ha sido



recurrida en vía contencioso administrativa...en el procedimiento ordinario 119/2025>>. Luego reconoce la existencia de varios procedimientos judiciales relacionados con el informe cuyo acceso pretende y, en concreto, en uno de ellos se identifica como parte procesal.

(...)

La propia compañía aérea, con la argumentación empleada en su reclamación, viene a reconocer implícitamente que desde luego está buscando obtener una ventaja procesal sobre la Administración recurrida, derivada de tener acceso a un documento integrado en el expediente administrativo que se incorporará al procedimiento judicial antes del momento en que le correspondería, en el seno de ese procedimiento, como parte demandante, y al reprocharle a la Abogacía del Estado que ampare su negativa a entregárselo ahora en la necesidad de garantizar la igualdad de partes y la tutela judicial efectiva cuando a la vez está asumiendo que acabará conociendo el contenido del informe. Pero es que ese lapso temporal es, precisamente, lo que permitirá evitar el menoscabo del derecho a la tutela judicial efectiva de la Administración demandada sin perjuicio del que por su parte también asiste a la parte recurrente.

Por tanto, ante la solicitud de acceso a un informe donde la propia Abogacía del Estado hace determinadas consideraciones jurídicas (competencia, proporcionalidad y aplicación práctica del tipo sancionador) respecto de la actuación de la Administración a la que representa y defiende en un procedimiento judicial concreto y en trámite, la normativa precitada le impone un riguroso deber de secreto, sigilo y reserva, sobre todo, cuando quien lo solicita es el adversario procesal. Y, por todo ello, cabe entender que concurre el límite de la garantía de confidencialidad. Una confidencialidad derivada, además, de previsiones normativas.

En definitiva, el derecho de acceso de la reclamante debe ceder, pues en este caso se encuentra limitado por el deber de confidencialidad de los abogados del Estado, necesario y pertinente, como defensores del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, al existir procedimientos judiciales (y no sólo el de la reclamante) pendientes de resolver».

5. El 21 de mayo de 2025, se concedió audiencia a la mercantil reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 29 de mayo de 2025 en el que señala que:



«3. En este contexto, deseamos informar al CTBG de que, el pasado 19 de mayo de 2025, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dio traslado a Ryanair del expediente administrativo que incluye el informe objeto de la solicitud de acceso que ha originado la presente reclamación, de modo que Ryanair ya ha tenido acceso a los documentos reclamados ante el CTBG, tanto en el presente Expediente 951/2025 como en el Expediente 556/2025.

4. No obstante lo anterior, Ryanair (i) no desea desistir de sus reclamaciones y (ii) considera que las mismas siguen teniendo objeto, en la medida que la posición de la Administración en este caso, oponiéndose a la reclamación por la supuesta concurrencia de límites al derecho de acceso, y negando a Ryanair acceso a un expediente sobre la base del cual, la Administración ha impuesto una sanción como la que nos ocupa, carece de todo amparo legal».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza

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

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

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

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



“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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso un informe de la Dirección General de lo Consultivo de la Abogacía General del Estado, de referencia *Transportes y Movilidad Sostenible 6/24 (R – 1434/2024)*, relativo a «*la competencia, la proporcionalidad y la aplicación práctica del tipo sancionador*» aplicado en los casos de «*sobrecoste del precio del equipaje de mano en cabina cuando exceda de los límites establecidos por la aerolínea*».

La mercantil solicitante manifiesta en su solicitud que dicho informe ha sido tenido en cuenta en la resolución del recurso de alzada contra la sanción impuesta a dicha mercantil por el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, en el procedimiento sancionador *SAN0013/23*, y que dicha resolución ha sido recurrida en la vía contencioso-administrativa por Ryanair «*en el procedimiento ordinario 119/2025*».

La Abogacía General del Estado denegó el acceso al informe solicitado con base en el artículo 14.1.f) LTAIBG, expresando que «*incluye consideraciones relativas a actuaciones procesales*». Asimismo, alega la concurrencia del límite previsto en la letra k) de dicho artículo, en relación con el deber de secreto y sigilo que la disposición adicional séptima de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas establece para los Abogados del Estado.

4. Centrada la controversia en estos términos, no puede desconocerse que la mercantil reclamante ha manifestado en el trámite de audiencia ofrecido durante la sustanciación de este procedimiento de reclamación que ya ha accedido al contenido del informe, al haber recibido copia en el seno del recurso contencioso-administrativo del que es parte.

No procede, en consecuencia, que este Consejo entre a valorar las alegaciones de las partes ni emita pronunciamiento sobre el fondo, en la medida en que la pretensión que se ejercitaba con esta reclamación ha sido satisfecha por otro cauce.



5. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede el archivo de la reclamación al constatarse la pérdida sobrevenida de objeto.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ARCHIVAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución del MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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