



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2948/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: competencia, fusión empresas telefonía, silencio, respuesta tardía.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de octubre de 2025 el reclamante solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de 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 (n.º AIP/071/25):

« Solicito acceso a los siguientes documentos e información en poder de la CNMC, desde el 1 de enero de 2024 hasta la fecha actual:

1. Todos los análisis internos, informes o memorandos sobre el impacto de la Fusión en la competencia en el mercado español de telecomunicaciones, incluyendo efectos en precios, calidad de servicio y mercados mayoristas para MVNOs.
2. Cualquier correspondencia entre la CNMC y la Comisión Europea o la CMA del Reino Unido sobre la Fusión, especialmente en relación con remedios o compromisos competitivos.

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



3. Estudios o datos sobre fusiones similares en telecomunicaciones (e.g., 4 a 3 operadores) y sus efectos en la competencia española, como impactos en precios o inversión.

4. Documentos relacionados con investigaciones o quejas sobre Vodafone España o entidades relacionadas en materia de competencia.

5. Respuestas a las siguientes preguntas, si están documentadas:

- ¿Cómo evalúa la CNMC el riesgo de reducción sustancial de la competencia (SLC) en el mercado español debido a la Fusión, considerando la presencia de Vodafone en España?

- ¿Qué evidencia existe de posibles aumentos de precios o degradación del servicio post-Fusión, basada en precedentes como el caso australiano Vodafone/TPG?

- ¿Hay investigaciones en curso sobre el cumplimiento de Vodafone o Three con las normas de competencia españolas que podrían afectar la Fusión?»

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 28 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.

4. Trasladada la reclamación a la CNMC, el 1 de diciembre de 2025, se recibe escrito el 29 de enero de 2026 en el que la CNMC aporta la resolución de inadmisión dictada en el expediente AIP en la que se acuerda lo siguiente:

«Los días 4 y 5 de diciembre de 2025 se han recibido en la CNMC las siguientes solicitudes de acceso a información pública de (...), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno:

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



Nº.	FECHA	INFORMACIÓN SOLICITADA	PREGUNTAS
1.	04/12/2025	1. Cualquier expediente, informe, análisis interno o evaluación que la CNMC haya elaborado o recibido en relación con el impacto de las importaciones de biodiésel subvencionado de Indonesia en el mercado español desde el año 2019 hasta la fecha. 2. Actas, resúmenes o comunicaciones internas o externas (especialmente con la Comisión Europea, DG COMP o DG TRADE) en las que se haya tratado la problemática de dichas subvenciones y su efecto en la libre competencia en España. 3. Información sobre cualquier actuación de oficio, estudio de mercado o investigación que la CNMC haya iniciado o tenga previsto iniciar en relación con el asunto de las subvenciones al biodiésel indonesio. Le ruego que me remita la información solicitada en el formato que establece la ley y en el plazo legalmente previsto.	
2.	04/12/2025	1. Informes o evaluaciones de impacto sobre distorsiones competitivas en el sector del transporte por carretera causadas por el incumplimiento de España del Paquete de Movilidad de la UE desde 2020 hasta 2025. 2. Datos sobre contratos de transporte adjudicados a empresas de Europa del Este y sus efectos en la competencia leal desde 2020 hasta 2025. 3. Registros de investigaciones o resoluciones sobre ayudas de estado implícitas en el sector del transporte debido a la no implementación de normas salariales y de cabotaje desde 2020 hasta 2025. 4. Documentos sobre sanciones por violaciones de competencia en el transporte por carretera, particularmente relacionadas con empresas de Europa del Este, desde 2020 hasta 2025.	1. ¿Qué investigaciones ha realizado la CNMC sobre distorsiones competitivas en el transporte por carretera derivadas del incumplimiento de España del Paquete de Movilidad de la UE desde 2020 hasta 2025? 2. ¿Cuáles son las empresas de Europa del Este que han sido objeto de análisis por prácticas anticompetitivas en España desde 2020 hasta 2025? 3. ¿Qué medidas ha adoptado la CNMC para abordar ayudas de estado implícitas por la no aplicación de normas de igualdad salarial en el transporte? 4. ¿Cuántas resoluciones ha emitido la CNMC por violaciones de cabotaje o normas laborales en el transporte desde 2020 hasta 2025? 5. ¿Qué datos tiene la CNMC sobre el impacto económico en

R CTBG

Número: 2026-0635 Fecha: 15/06/2026



			empresas del Reino Unido por el incumplimiento español? 6. ¿Cuántas solicitudes de información sobre competencia en el transporte se han denegado desde 2020 hasta 2025, y por qué? 7. ¿Qué colaboración ha tenido la CNMC con la Comisión Europea para resolver la infracción de 2024? 8. ¿Qué análisis tiene la CNMC sobre el impacto competitivo de empresas incumplidoras de Europa del Este en mercados españoles desde 2020 hasta 2025?
3.	04/12/2025	1. Todos los análisis internos, informes o memorandos sobre el impacto de la Fusión en la competencia en el mercado español de telecomunicaciones, incluyendo efectos en precios, calidad de servicio y mercados mayoristas para MVNOs. 2. Cualquier correspondencia entre la CNMC y la Comisión Europea o la CMA del Reino Unido sobre la Fusión, especialmente en relación con remedios o compromisos competitivos. 3. Estudios o datos sobre fusiones similares en telecomunicaciones (e.g., 4 a 3 operadores) y sus efectos en la competencia española, como impactos en precios o inversión. 4. Documentos relacionados con investigaciones o quejas sobre Vodafone España o entidades relacionadas en materia de competencia.	Respuestas a las siguientes preguntas, si están documentadas: - ¿Cómo evalúa la CNMC el riesgo de reducción sustancial de la competencia (SLC) en el mercado español debido a la Fusión, considerando la presencia de Vodafone en España? - ¿Qué evidencia existe de posibles aumentos de precios o degradación del servicio post-Fusión, basada en precedentes como el caso australiano Vodafone/TPG? - ¿Hay investigaciones en curso sobre el cumplimiento de Vodafone o Three con las normas de competencia españolas que podrían afectar la Fusión?
4.	05/12/2025	1. Informes Internos sobre el Sector Farmacéutico: Copia de todos los informes, estudios o análisis de mercado (preliminares o definitivos) elaborados por la CNMC desde 2020 que analicen la competencia en el acceso y financiación de medicamentos, incluyendo el mercado veterinario. 2. Actuaciones Derivadas de Denuncias: Copia de todos los documentos relativos a las denuncias presentadas por COCOO con fechas 14 de marzo de 2025 y 9 de abril de 2025, incluyendo los informes internos que motivaron la decisión de no iniciar un expediente sancionador. 3. Justificación de Inacción: Acuerdo o resolución interna motivada por la que la CNMC decidió no iniciar una investigación de oficio sobre la presunta captura regulatoria del Ministerio de Sanidad, a la luz de los hechos denunciados y de la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el "facilitador" anticompetitivo. 4. Información Enviada a la Comisión Europea:	
		Copia de la información o "market intelligence" que la CNMC haya podido compartir con la DG-COMP de la Comisión Europea en relación con las denuncias presentadas por mi organización o sobre el estado de la competencia en el sector farmacéutico español.	

R CTBG

Número: 2026-0635 Fecha: 15/06/2026



5.	05/12/2025	1. Todos los informes, estudios o análisis elaborados por la CNMC entre el 1 de enero de 2025 y la fecha presente que aborden los efectos del retraso en la aprobación de los PGE 2025 sobre la competencia en los mercados españoles, incluyendo sectores específicos como construcción (NACE F), transporte (NACE H) y tecnología (NACE J). 2. Cualquier comunicación o intercambio de correspondencia entre la CNMC y otras administraciones públicas (Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, etc.) o con la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea (DGComp) relacionada con las distorsiones competitivas derivadas del retraso en los PGE 2025. 3. Datos estadísticos o cuantitativos recopilados por la CNMC que reflejen el impacto del retraso en los PGE 2025 en la liquidez, rentabilidad o cierre de pequeñas y medianas empresas (PYMEs), incluyendo estimaciones de pérdidas económicas y afectación por sectores (NACE/SIC). 4. Copias de cualquier recomendación, informe o propuesta emitida por la CNMC a administraciones públicas para mitigar los efectos anticompetitivos del retraso en los PGE 2025, conforme a sus competencias bajo el artículo 5.2.f de la Ley 3/2013, de 4 de junio. 5. Listado de expedientes o investigaciones abiertas por la CNMC desde el 1 de enero de 2025 que puedan estar relacionados, directa o indirectamente, con distorsiones en la competencia causadas por la falta de aprobación de los PGE 2025.	
----	------------	--	--

R CTBG

Número: 2026-0635 Fecha: 15/06/2026

El interesado, (...), ha presentado numerosas solicitudes de acceso a información pública, al amparo de la LTAIBG, a lo largo del año 2025. Pese a la heterogeneidad de las materias y amplitud de las informaciones solicitada, se han acumulado todas las nuevas solicitudes de acceso a información pública bajo el número de expediente AIP/071/25.

(...)

En relación con las preguntas formuladas por el solicitante, que se reseñan en el cuadro resumen anterior, procede su inadmisión conforme al artículo 18.1. c) y e) LTAIBG, puesto que no solicita documentación pública obrante en los expedientes de la CNMC sino que, muy al contrario, pretende que la CNMC elabore “ex novo” informes y estudios detallados sobre diversas materias, con la intención de utilizar los medios de la administración en su beneficio particular.



A este respecto, la CNMC no puede ofrecer asesoramiento jurídico a un particular en detrimento de las actuaciones administrativas que tiene encomendadas. Así mismo, se ha de tener en cuenta que, de ser atendidas todas las preguntas formuladas por el solicitante, exigiría un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, dada la cantidad de información objeto de compilación, sistematización y reelaboración, afectando al normal desarrollo de las funciones encomendadas a la CNMC por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

En este sentido, el criterio interpretativo 003/2016, de 14 de julio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), señala que puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información “cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”.

VIII. Por otro lado, y en relación con las 5 solicitudes de acceso a información pública (acumuladas en el AIP/071/25) formuladas por D. (...), que se enumeran en el cuadro resumen, procede su inadmisión conforme al artículo 18.1. c) y e) LTAIBG, por constituir un abuso del derecho de acceso a la información pública. La CNMC considera que dichas solicitudes son abusivas teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo expresada en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS: 2010:6592) en los siguientes términos: (...)

La CNMC estima que en el conjunto de solicitudes presentadas por el interesado concurre el carácter abusivo, conforme al artículo 7 del Código Civil, puesto que las solicitudes sobrepasan manifiestamente los límites normales del ejercicio del derecho de acceso a información pública, en detrimento del ejercicio del derecho por el resto de los ciudadanos y, al mismo tiempo, el conjunto de las solicitudes de acceso no solo persiguen un fin privado sino que buscan instrumentalizar un servicio público, financiado con fondos públicos, para la consecución de objetivos que no están amparados por la finalidad de la LTAIBG.

Así mismo y de conformidad con el criterio expresado por del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) sobre la inadmisión fundamentada en el art. 18.1.e) LTAIBG, en su resolución R CTBG 2024-1129 (FJ 6º), la CNMC considera que las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes. En este sentido, en el FJ 7 de la resolución se indica: (...)



Teniendo en cuenta todo lo anterior, al haberse verificado la concurrencia de la doble exigencia de su carácter abusivo y la falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, procede inadmitir las solicitudes presentadas por el interesado. Así mismo, se hace constar que en la página Web de la CNMC se encuentra publicada la información relativa a informes sobre proyectos normativos, expedientes y resoluciones, pudiendo acceder a través del siguiente enlace: <https://www.cnmc.es>

(...)»

5. De las citadas alegaciones se dio traslado al reclamante y se le concedió trámite de audiencia para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

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, la Presidenta 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, entendiendo 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

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>



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 el antecedente primero de esta resolución. La CNMC 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.

Durante la sustanciación de este procedimiento, la autoridad competente ha aportado al procedimiento la resolución dictada con fecha 28 de enero de 2026 (expediente AIP/071/25) en la que se acuerda, de forma acumulada, la inadmisión de siete solicitudes de acceso formuladas por el mismo reclamante. En lo que aquí interesa, se acuerda la inadmisión de la solicitud 3 de la tabla transcrita en el antecedente de hecho 4 de esta resolución.

4. Sentado lo anterior, por lo que concierne a la verificación de la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG invocada, es preciso recordar, en primer lugar, que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que «[l]a 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» [por todas, SSTs de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

En segundo lugar, debe recordarse que, para la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, la jurisprudencia exige «el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley» [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], por lo que deberá justificarse, por un lado, ese carácter abusivo de la reclamación —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 de Código Civil (acto u omisión que por la



intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero)— y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado —pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita que *«en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven»*, añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»*; remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG—.

Por otro lado, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC n.º. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)».

5. En este caso, la lectura de la tardía resolución de la CNMC evidencia que se cumple con la carga formal de justificar de *forma expresa y detallada* la concurrencia de la causa de inadmisión que se invoca, lo que, a pesar de la falta de presentación de alegaciones en este procedimiento, permite comprobar la *veracidad y la proporcionalidad* de su aplicación.



Corresponde por tanto analizar ahora si los razonamientos esgrimidos se corresponden con el objeto que persigue la previsión de esta causa de inadmisión y con la forma de interpretación establecida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes citada: si concurre el carácter abusivo del ejercicio del derecho y, por otro lado, si dicho carácter abusivo, además, supone una desviación de la finalidad de la ley.

Este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones que el criterio cuantitativo no resulta *per se* determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número de solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG —y, *sensu contrario*, el escaso número de solicitudes presentadas sobre las que resuelve la CNMC en este caso, entre las que se encuentra la solicitud de la que trae causa esta reclamación— no excluye necesariamente su carácter abusivo.

No obstante, si bien la reiteración en el ejercicio del derecho no constituye un elemento determinante de ese carácter abusivo, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En efecto, las características de *habitualidad* e *intensidad* en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. Esto es, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes o, incluso, de la existencia de un patrón de actuación ante el mismo sujeto obligado.

En este caso, la CNMC acredita la existencia de diversas solicitudes de acceso que, en atención a la materia sobre la que versan, afectan siempre a una concreta área de actividad de la CNMC (defensa de la de la libre competencia en los diversos sectores económicos por los que pregunta el reclamante) y que se formulan, respecto de temas muy diversos, con un grado de detalle muy elevado y a la vez genérico, pues se pretende el acceso a *todos los análisis internos, informes o memorandos sobre el impacto de la fusión en la competencia* con un determinado desglose, a *cualquier correspondencia entre la CNMC y la Comisión Europea o la CMA del Reino Unido* sobre la fusión, así como a *estudios o datos* sobre fusiones similares o *documentos relacionados con investigaciones o quejas* frente Vodafone. Se incluyen por el petionario, en ocasiones, unas *preguntas adicionales* que se acercan a la petición de informes jurídicos o interpretaciones normativas que no quedan amparadas por el derecho de acceso a la información pública —como, por ejemplo, en este caso, *cómo evalúa la CNMC el riesgo de reducción sustancial de la*



competencia (en el mercado español debido a la fusión o, qué evidencia existe sobre posible aumentos de precio, o qué investigaciones en curso existen—.

Esto es, se trata de solicitudes que constituyen verdaderas peticiones de *informes a la carta* o informes *ad hoc* que no quedan amparados por el derecho de acceso a la información y que se presentan ante la CNMC de forma reiterada, como lo evidencia, por ejemplo, la resolución de este Consejo R CTBG 68/2026, de 26 de enero, que desestima, de forma acumulada, diez reclamaciones presentadas por la misma persona frente a una resolución de inadmisión de la CNMC [de dieciocho solicitudes de acceso con la misma tipología] o la resolución R CTBG 598/2026, de 2 de junio, que resuelve de forma acumulada las reclamaciones presentadas frente a esta misma resolución AIP/071/25 de la CNMC (respecto de otras solicitudes)

Pues bien, acreditados todos estos factores, considera este Consejo que, en efecto, se ha incurrido en un abuso de derecho, en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio del *ciudadano medio* y, en definitiva, a criterios de razonabilidad. Se constata, así, que se han sobrepasado de forma manifiesta los *limites normales del ejercicio de un derecho* a que se refiere el artículo 7 del Código Civil y, además, esta extralimitación, que deriva de las circunstancias descritas, produce daños a terceros (la propia CNMC y la asunción y gestión ordinaria de sus funciones y competencias).

Por tanto, una actuación que, individualmente considerada, podría aparecer como correcta, representa una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplísima heterogeneidad de temáticas provoca que, de asumirse su tramitación y respuesta, se verían gravemente afectadas las actividades de gestión diaria del órgano responsable.

En este sentido debe recordarse que, de acuerdo con el Criterio Interpretativo 3/2015 de este Consejo, puede calificarse de abusiva una solicitud cuando, de ser atendida, se requiera un tratamiento que *«obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos»*. Atender las solicitudes del reclamante, con ese grado de complejidad, ya expuesto, impediría en efecto, la gestión ordinaria de las tareas de la CNMC.

6. Constatado el carácter extralimitado del derecho, debe comprobarse si, además, se detecta la falta de justificación en la finalidad de la ley que permitiría la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Desde esta perspectiva ha de partirse de la premisa de que una solicitud está justificada con la finalidad de la ley



cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas — que es lo que alega el reclamante—.

En este caso, atendiendo, no solo a la propia estructura de la solicitud de acceso de la que trae causa esta reclamación (informe *a la carta*) sino a la a la globalidad de la actuación llevada a cabo por el reclamante, se constata que resolver tales solicitudes, dada su habitualidad e intensidad, así como su diversidad (y a la vez disparidad) para la unidad competente de la CNMC que debe tramitar y resolver tales solicitudes, un gravamen desproporcionado —que comporta paralización de su actividad ordinaria— respecto del valor que aporta el conocimiento de tal información. Desde esa visión en conjunto no se aprecia ese interés en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos, sino, al contrario, una ausencia de interés legítimo y una tendencia a colapsar el funcionamiento de una determinada autoridad, que enlaza directamente con la *ausencia de justificación en la finalidad de la ley* de las solicitudes presentadas.

En resumen, entiende este Consejo que confluyen las dos características que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

7. No puede desconocerse, a mayor abundamiento, que este Consejo ha llegado a idéntica conclusión en otros casos similares, ciertamente excepcionales, en los que, en atención a los hechos concretos, se apreció el carácter abusivo de las solicitudes confirmando el criterio expresado por la Administración.

Así, en la resolución RT/487/2022, de 20 de abril de 2023, en la que se tuvo en cuenta que «*la reclamante presentó ante el Ayuntamiento de Cabuérniga, en la misma fecha y con una diferencia de 36 minutos, once solicitudes de derecho de acceso a la información pública que, con posterioridad, han dado lugar a otras tantas reclamaciones presentadas ante este Consejo*», así como el amplio universo temporal (de nueve anualidades) al que se referían las solicitudes (todas en materia de subvenciones) concluyéndose que, si bien separadamente consideradas podían considerarse asumibles, en su conjunto resultaba una petición «*desproporcionada para ser atendida por una única administración*» —en la misma línea, las resoluciones RT 372/2022 y RT 412/2022, de 27 de marzo, concernientes al acceso a expedientes en materia urbanística—.

En todas ellas se enfatizaba el carácter desproporcionado de la petición tomada en consideración de forma global, trayendo a colación diversos pronunciamientos judiciales en los que se considera que «*[u]n reconocimiento desproporcionado de los*



mecanismos instrumentales, que fuera aprovechado de modo espurio y torticero, podría comprometer el buen gobierno de las instituciones, al que tienen derecho todos los ciudadanos, pues ellos son quienes en último término sufragan con sus impuestos el funcionamiento de las instituciones. No sería sensato que, una valoración desorientada sobre la jerarquía entre fines y medios, provocase que los recursos públicos de las instituciones sean desviados de su función, para atender supuestos fines de transparencia y acceso entendidos de modo desvirtuado» [Sentencia n.º 33/2021, de 4 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 11]. En esa misma línea, en la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019 (recurso de apelación 1/2019) se pone de manifiesto que «una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad —cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta— que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma.»

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE 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

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>



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](#)⁹.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG

Número: 2026-0635 Fecha: 15/06/2026

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