



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 3179/2025

Reclamante: RYANAIR DAC OFICINA REPRESENTACION ESPAÑA.

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

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: denuncia, procedimientos, eDREAMS S.L., art. 14.1.e) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de octubre de 2025 la mercantil reclamante solicitó al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, 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:

«(...) Que RYANAIR presentó denuncias (...) por razón de las prácticas engañosas de la compañía VACACIONES EDREAMS, S.L., (...)

(...) Que, el 26 de junio de 2025, RYANAIR solicitó, a la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador, información acerca del estado de la tramitación de dichas denuncias (...)

Que, en la Respuesta (...) se dice, o de la misma se puede deducir lo siguiente:

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



a) Que, a 14 de julio de 2025, el Ministerio de Consumo no había incoado todavía ningún procedimiento sancionador frente a VACACIONES EDREAMS, S.L., (...)

b) Que, a 14 de julio de 2025, el Ministerio de Consumo sí habría incoado algún o algunos procedimientos inspectores o de actuaciones previas frente a VACACIONES EDREAMS, S.L., (...)

c) Que el procedimiento incoado por el Ministerio de Consumo a VACACIONES EDREAMS, S.L., o uno de los procedimientos incoados, se identificaría con la referencia "INF0043/24".

(...)

Que (...) RYANAIR no tiene ninguna constancia de las posibles actuaciones y procedimientos que haya podido entablar el Ministerio frente a VACACIONES EDREAMS, S.L., (...)

De conformidad con lo expuesto,

SOLICITO: (...)

1. Información sobre cualquier tipo de procedimiento inspector, actuaciones previas y/o sancionador que el Ministerio de Consumo haya incoado frente a VACACIONES EDREAMS, S.L., iniciado por las seis (6) denuncias de RYANAIR (...)y/o por las peticiones razonadas de otros órganos de defensa y protección de consumidores (...). En particular, procede que el Ministerio de Consumo facilite información sobre:

1.1. El número o código de referencia de los procedimientos; ya sea INF0043/24 o cualquier otro.

1.2. El tipo de procedimientos.

1.3. La fecha de inicio de los procedimientos y el estado de su tramitación.

1.4. Cualquier medida o resolución adoptada en los procedimientos.

1.5. Copia de los documentos contenidos en los procedimientos.

2. Asimismo, como información adicional (...), procede que el Ministerio facilite información sobre el estado concreto de tramitación de cada una de ellas, a saber:

2.1. Cuáles son las denuncias que han originado los posibles procedimientos administrativos incoados por el Ministerio de Consumo frente a VACACIONES EDREAMS, S.L.

R CTBG

Número: 2026-0636 Fecha: 15/06/2026



2.2. Si el Ministerio de Consumo hubiera decidido no incoar procedimiento alguno, o archivar alguna de las denuncias, facilite copia de la resolución de archivo y/o informe acerca de las razones en las que se pudiera basar la decisión de no incoar ningún procedimiento o la de archivar la denuncia.

(...)».

2. Mediante resolución de 28 de noviembre de 2025, el Ministerio acordó denegar el acceso a la información solicitada en los siguientes términos:

«(...) Se informa al solicitante que, desde la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador de la Dirección General de Consumo (SGIPS) no se facilita información relativa a la actividad inspectora o sancionadora que se realiza, salvo que se refiera a expedientes que hayan sido concluidos con resolución firme, ya que la información relativa a los mismos podría afectar tanto a la función administrativa de vigilancia, inspección y control de la citada subdirección, como a los derechos de cualquier persona física o jurídica en relación con sus legítimos intereses económicos y comerciales.

Estas limitaciones en el acceso a la información vienen expresamente reguladas en el artículo 14.1, apartados e y h, respectivamente, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (...)

A este respecto cabe señalar (...) que, de acuerdo con el artículo 49.7 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y otras leyes complementarias, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLGDCU), forma parte de la sanción la misma publicidad de aquellas sanciones derivadas de infracciones muy graves que hayan devenido firmes en vía administrativa.

Así mismo, el artículo 50.2 del TRLGDCU identifica como posibles sanciones accesorias la publicidad de sanciones derivadas de infracciones leves y graves, cuando devengan firmes en vía administrativa (...)

Como se puede ver, la citada regulación acota la información que debe ser publicada de forma activa en relación con la acción sancionadora (...), vinculando dicha publicidad a la imposición firme de sanción y limitándolo a determinados ilícitos en determinadas circunstancias de interés general.

De lo anterior se desprende que la publicidad de una sanción por prácticas ilícitas en este ámbito implica potencialmente un daño reputacional y/o comercial para la



persona jurídica o física sancionada, que solo se aplica en determinados casos acotados por la ley (...)

Es decir, el legislador ya ha querido precisar cuándo las actuaciones sancionadoras en el ámbito de consumo deben ser de público acceso.

Así mismo (...) la información relativa a la existencia o no de expedientes en curso, ya sean de investigación o sanción, debe guardarse con la debida cautela en salvaguarda, tanto de los derechos de las personas físicas o jurídicas de las personas que pudieran verse afectados por los mismos, como en protección del mismo ejercicio de inspección o sanción, pues la comunicación de dicha información sin conocimiento del fin ni uso que se haría del mismo, puede afectar al correcto cumplimiento de la misma actividad inspectora.

En contraposición a los argumentos expuestos, en la medida que no es requisito para la solicitud de información la motivación de esta, ni la identificación de la vinculación o interés de la persona solicitante, no es posible ponderar la existencia de un interés general o particular legítimo y mayor que los anteriormente expuestos».

3. Mediante escrito registrado el 18 de diciembre de 2025, la mercantil solicitante 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 lo siguiente:

«(...) TERCERA.- (...) (I): IMPROCEDENTE APRECIACIÓN DEL LÍMITE DEL ARTÍCULO 14.1 h) LTAIBG

(...) La resolución denegaría el acceso a la información, porque supuestamente dicho acceso implicaría potencialmente un daño reputacional y/o comercial para EDREAMS, a cuyos intereses les da una protección prevalente, sin que ni siquiera haya oído a EDREAMS y sepa si dicha compañía se opone o no se opone a que se facilite la información solicitada a RYANAIR.

Igualmente, la Resolución tampoco aprecia que concurra la circunstancia del Artículo 20.3 LTAIBG, esto es, que la mera indicación de la existencia o no de la información solicitada vulnerase per se el límite del Artículo 14.1 h) LTAIBG.

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



(...)

Es palmario que el régimen de publicidad activa de las sanciones de consumo, establecido en el TRLGDCU, no puede oponerse como un límite u obstáculo automático al derecho de acceso a la información pública de RYANAIR (...)

CUARTA.-(...) (II): IMPROCEDENTE APRECIACIÓN DEL LÍMITE DEL ARTÍCULO 14.1 e) LTAIBG

Asimismo, la Resolución deniega de manera absoluta e indiscriminada el acceso a la información solicitada, aludiendo al límite del Artículo 14.1 e) LTAIBG, sugiriendo que dicha información vendría referida a un procedimiento de actuaciones previas (Artículo 55 LPACAP) que supuestamente se hallarían todavía en trámite.

(...)

Es conocida la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, con carácter general, es favorable al acceso por parte del denunciante a las actuaciones previas, cuando el resultado de éstas ha sido su archivo, lo que es conforme con el interés público de dicho acceso como medio para controlar esa decisión que pone fin al procedimiento (...)

Sobre el procedimiento o fase de investigaciones previas del Artículo 55 LPACAP, si bien la ley no establece un plazo de duración concreta, y presupone que todavía no se trata de un procedimiento sancionador propiamente dicho, la jurisprudencia sí ha declarado que ha de tener una duración “breve”, la estrictamente necesaria para alcanzar sus objetivos, sin que pueda alargarse indefinidamente por la Administración debido a razones o fines fraudulentos: así, por ejemplo, citamos las SSTS (Sala 3ª, Sección 3ª) Nº 618/2019, de 13.5.2019 y de 6.5.2015 (Rec. 3438/2012); y también la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) Nº 891/2021, de 13.7.2021.

(...)

Por tanto, si, por ejemplo, el Ministerio está prolongando indefinidamente en el tiempo las actuaciones previas incoadas frente a EDREAMS, ello no sería de recibo ni estaría justificado porque, ya desde hace más de un año y medio conoce, por medio de las denuncias de RYANAIR, los actos y prácticas engañosas que EDREAMS cometería en perjuicio de los consumidores (...)

QUINTA.- SUBSIDIARIAMENTE PROCEDENCIA DEL ACCESO PARCIAL A LA INFORMACIÓN SOLICITADA EX. ARTÍCULO 16 LTAIBG

R CTBG

Número: 2026-0636 Fecha: 15/06/2026



Una muestra más de que la Resolución aplica automática, indiscriminada y desproporcionadamente los límites previstos en el Artículo 14.1 e) y h) LTAIBG, es que ni siquiera entra a considerar la posibilidad de conceder acceso parcial a la información pública solicitada por RYANAIR (...)

En el caso que nos ocupa, no obstante, entendemos que es inverosímil pensar que todas y cada una de las informaciones y documentos a cuyo acceso pretende RYANAIR pueda estar afectado siquiera por cualquiera de los límites que alude la Resolución, ni el e) ni el h) del Artículo 14.1 LTAIBG (...)

En especial, no debería haber mayor inconveniente en facilitar el acceso a aquella información y actos documentados del Ministerio que permita conocer cuál es el criterio del Ministerio acerca de los actos engañosos hacia los consumidores de EDREAMS, que RYANAIR ha ido denunciando; y si entiende o no que son constitutivos de un ilícito de consumo que pueda dar lugar o no a la imposición de sanciones administrativas.

(...)».

4. Con fecha 23 de diciembre 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 15 de enero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) En lo relativo a la tramitación de la solicitud, se ha seguido el procedimiento habitual, de forma que, una vez requerida esta Dirección General para resolver la solicitud de acceso referida, se procedió a trasladar consulta sobre la existencia de expedientes administrativos concluidos, relativos a la mercantil Edreams, S.L, a la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador, siendo la respuesta de la subdirección la inexistencia de procedimiento administrativo concluido.

Ante dicha información, la Dirección General de Consumo responde a la solicitud de acceso denegando el acceso, en aplicación de los límites de acceso establecidos en el artículo 14.1, apartados e), g) y h) (...)

Esta dirección general, en desconocimiento de las motivaciones por las que se solicita la información, y no siendo requisito obligado la misma, no puede hacer una ponderación entre los intereses legítimos de quien realiza la solicitud y los intereses de la mercantil afectada por el expediente administrativo no concluido (...)



A este respecto, y en relación con los límites de exclusión del art. 14. e) y g) (...) recuerda que la finalidad del mismo es asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario o en las diligencias actuaciones previas cuando todavía no se ha iniciado el correspondiente procedimiento, impidiendo, de esta manera, que la divulgación de la información, mientras tales procedimientos o actuaciones se están tramitando o efectuando, perjudique la investigación y, en su caso, la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada.

(...)

La clave para aplicar correctamente este límite consiste en determinar si, en la fecha de presentación de la solicitud de información pública, las referidas funciones de vigilancia, inspección, control, investigación y sanción han concluido o no. En el presente caso no han concluido, por tanto, el acceso a la información por parte de terceros podría afectar a las diligencias previas.

A este respecto, cabe recordar que las diligencias previas constituyen una facultad administrativa que según el art. 52.2, corresponde a los órganos con funciones de investigación, averiguación o inspección en la materia. (...) La STS de 24 de septiembre de 1976 que indica que

(...)

En cuanto a su duración máxima, ha de recordarse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, STS (sala de lo Contencioso-administrativo) de 24 de noviembre de 2014 (recurso 4816/2011), la voluntad del legislador fue no imponer una duración máxima a estas actuaciones (...)

En este caso, no puede obviarse que la solicitante Ryanair, y el sujeto sobre el que se realizan las actuaciones previas a las que se solicita acceso, Edreams, son ambas entidades mercantiles del mismo sector económico, no siendo función de la administración la adopción de posición alguna en relación con la defensa de los legítimos intereses de una u otra, o de la interpretación sobre la buena fe e intencionalidad de la denuncia presentada por Ryanair frente a Edreams (...)

En conexión con lo anterior, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe tener en cuenta la afectación concreta que la publicación de dicha información pudiera producir en relación con la existencia de otros dos límites del artículo 14, recogidos en los apartados f) y h). De acuerdo con estos límites, es preciso tener en cuenta que, en el supuesto de la tramitación de procedimiento sancionador por

parte de esta dirección general, la publicación de las actuaciones y sanciones en las que pudiera concluirse son consideradas por la normativa en materia de consumo como potenciales sanciones accesorias de publicidad que, en todo caso, se podrían aplicar a procedimientos firmes, no siendo el caso de la información solicitada, pues no existe resolución firme.

(...)

Adicionalmente, cabe señalar que, en las actuaciones previas relacionadas con mercantiles es común requerir al presunto sujeto infractor información relativa a su actividad empresarial, cuya potencial entrega o revelación a otra entidad mercantil del mismo sector económico sería susceptible de producir algún tipo de perjuicio de sus intereses económicos o comerciales de los que también pudieran derivarse responsabilidades por parte de la administración responsable de su difusión, por lo que queda aún más justificada la aplicación del límite de acceso del artículo 14 h).

Por último (...) con respecto a no haber sido considerados parte interesada por su condición de denunciante, cabe señalar que los procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora se inician siempre de oficio por acuerdo del órgano competente. El hecho de que cualquier persona física o jurídica pueda poner en conocimiento del órgano competente la comisión por otro sujeto de un presunto ilícito de consumo no sustituye la competencia de la Administración, que no se halla vinculada por la denuncia (...).

A mayor abundamiento, el artículo 62.3 LPACAP regula el único supuesto en el cual la Administración está obligada a comunicar al denunciante la no iniciación del procedimiento sancionador: cuando la denuncia invocara un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas, no siendo el caso de la denuncia referenciada en la reclamación por Ryanair frente a Edreams, que no invoca un perjuicio en el patrimonio de las Administraciones Públicas.

(...)».

5. El 15 de enero de 2026, se concedió audiencia a la mercantil reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 29 de enero de 2026 en el que señala:

«(...) SEGUNDA.- SOBRE LA IMPROCEDENTE APLICACIÓN DEL LÍMITE DEL ARTÍCULO 14.1 h) LTAIBG

(...) La Resolución (...) no aprecia tampoco que concurra la circunstancia del Artículo 20.3 LTAIBG (...).



(...) El Ministerio presenta un falso dilema, cual sería que los únicos intereses, del solicitante y del afectado, serían de tipo privado, y que el Ministerio es el único que encarna un interés público. Ello, para acabar denegando el acceso a la información, en prevalencia del supuesto interés privado de la afectada EDREAMS cuando ni siquiera consta que se haya opuesto al acceso.

(...)

TERCERA.- SOBRE LA IMPROCEDENTE APLICACIÓN DEL LÍMITE DEL ARTÍCULO 14.1 e) LTAIBG

(...) El Ministerio ha sido incapaz de dar la más mínima justificación acerca de en qué medida la divulgación concreta de la información solicitada podría perjudicar la finalidad protegida por el límite (...)

Y, en última instancia, la evaluación de la prevalencia o no del límite del Artículo 14.1 h) LTAIBG debería realizarse caso por caso, manera individualizada respecto de cada uno de los puntos o extremos concretos sobre los que RYANAIR pide la información. Por ello, cuando menos, la solicitud de RYANAIR debería haberse estimado de manera parcial.

CUARTA.- SUBSIDIARIAMENTE, PROCEDENCIA DEL ACCESO PARCIAL A LA INFORMACIÓN SOLICITADA EX. ARTÍCULO 16 LTAIBG

(...)

En el caso que nos ocupa, es inverosímil pensar que todas y cada una de las informaciones y documentos a cuyo acceso pretende RYANAIR pueda estar afectado por alguno de los límites opuestos por el Ministerio (...)

6. Con fecha 12 de febrero de 2026, el Consejo concedió trámite de audiencia a la mercantil afectada por la solicitud (VACACIONES EDREAMS SL) en aplicación del artículo 24.3 LTAIBG; recibéndose escrito el 5 de marzo de 2026, en el que señala lo siguiente:

«(...) El Ministerio no ha concluido (ni siquiera ha iniciado) ningún procedimiento sancionador contra eDreams, de modo tal que no existe información susceptible de ser trasladada a Ryanair al amparo de la normativa de transparencia (...)

Se sigue de lo anterior que, no existiendo ningún procedimiento sancionador ni incoado ni concluido, no existe información que pueda hacerse accesible al amparo de la normativa de transparencia. En todo caso, debe señalarse que incluso en el hipotético y negado caso en que se iniciara o se concluyera un procedimiento,



Ryanair tampoco tendría derecho a acceder a la información relativa a esos procedimientos.

(...)

Es incuestionable que la difusión de la información solicitada por parte de Ryanair supondría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de eDreams. Y ello porque, según se reconoce en las Alegaciones del Ministerio, en las actuaciones previas se suele requerir a la entidad investigada información confidencial relativa a su actividad empresarial, de modo que la mera entrega de información confidencial a otro operador que actúa en el mismo mercado (con independencia de la finalidad que subyazca a la solicitud) sería por sí sola suficiente para considerar acreditado el perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la entidad respecto de la cual se interesa la información.

(...)

En ningún caso pueden admitirse ni pueden tolerarse solicitudes de información que se pretendan amparar en la normativa de transparencia para intentar acceder a información y documentación con el único fin de desprestigiar a sujetos que hayan sido objeto de actuaciones previas o procedimientos sancionadores. Aceptar esta tipología de solicitudes supondría aceptar un uso indebido y abusivo del derecho de acceso contenido en la normativa de transparencia porque se estaría utilizando el derecho de acceso para una finalidad que no es la legalmente admitida.

Lo anterior se refleja en el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, que impone la inadmisión de aquellas “solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con el fin de transparencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”.

(...)».

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

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>



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 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 información relacionada con eventuales actuaciones previas, inspectoras y sancionadoras incoadas por el Ministerio requerido frente a Vacaciones Edreams, S.L. a raíz de las denuncias presentadas por la compañía Ryanair contra la citada mercantil.

El Ministerio resolvió denegar el acceso con fundamento en los límites previstos en las letras e), g) y h) del artículo 14.1 LTAIBG. Invoca, asimismo, el TRLGDCU, con arreglo al cual la publicación de sanciones en materia de derechos de los consumidores se circunscribe a sanciones que devengan firmes y a la concurrencia de determinados ilícitos. Con posterioridad, durante la sustanciación de este procedimiento, introduce el límite del artículo 14.1.f) LTAIBG y pone de relieve que la información solicitada se refiere a actuaciones no concluidas, reiterando, por lo demás, los argumentos de su resolución.

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>



Por su parte, la mercantil afectada por la solicitud (Vacaciones Edreams, S.L.) se ha opuesto también al acceso en el trámite de audiencia concedido por este Consejo, alegando la ausencia de procedimiento alguno frente a su compañía, la falta de un interés en la divulgación alineado con los fines de transparencia y el perjuicio que la revelación causaría a sus interés económicos y comerciales.

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 a la mercantil 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. Sentado lo anterior, conviene recordar que el objeto del derecho de acceso es la información pública, definida en el artículo 13 LTAIBG como los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos obligados, por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Lo anterior supone que no entra dentro del contenido del derecho reconocido en la Ley que la Administración dé respuesta a críticas o juicios subjetivos sobre la actuación de los poderes públicos, así como a consultas acerca de dudas de interpretación legal. Por tanto, las cuestiones relativas a la duración que razonablemente deben tener las actuaciones previas y a conocer si las prácticas de la mercantil denunciada constituyen o no supuestos de ilícitos en materia de consumo exceden del ámbito material del derecho de acceso, por cuanto exigen la creación de información específica para ser atendidas, y, en consecuencia, no procede pronunciamiento alguno de esta Autoridad respecto a estos extremos.

6. Hecha esta puntualización, procede a continuación valorar la concurrencia del límite invocado por el Ministerio del artículo 14.1.e) LTAIBG relativo a la *«prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios»*.



Esta comprobación debe partir de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG como de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530); lo que exige una «*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

Como este Consejo ha señalado en múltiples ocasiones, el bien jurídico protegido por el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG es la correcta tramitación y desarrollo de los procedimientos de investigación y sanción de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la investigación (y, en su caso, la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada) no se vea impedida por la divulgación de información. Se trata, en definitiva, de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

7. En el presente caso, el Ministerio ha expuesto que la información solicitada se refiere a actuaciones inspectoras y de investigación que no han concluido, por lo que considera que su acceso por terceros podría afectar a las diligencias previas.

Ahora bien, este límite se ha invocado con respecto a la totalidad de las distintas pretensiones formuladas por la mercantil reclamante en su solicitud. Un análisis adecuado de su concurrencia exige, sin embargo, el examen individualizado de cada una de estas pretensiones.

Así, por lo que respecta a la información solicitada en los apartados 1.1, 1.2 y 1.3 de la solicitud —referida, respectivamente, al número o código de referencia de los procedimientos; su tipología; fecha de inicio y estado de tramitación—, el Ministerio no ha justificado ni se alcanza a comprender en qué medida la comunicación de dichos datos podría comprometer las tareas de investigación en curso. En efecto, se trata de información eminentemente identificativa, cuyo acceso no permitiría conocer el contenido de las diligencias practicadas, las estrategias de investigación desplegadas o la documentación incorporada al expediente. En consecuencia, no cabe apreciar respecto de estos extremos un perjuicio al bien protegido por el límite del artículo 14.1.e) de la LTAIBG.



Asimismo, por lo que se refiere al punto 2.2 de la solicitud sobre la eventual decisión de no incoar procedimiento o archivar las denuncias y facilitar, en su caso, copia de las resoluciones o informes correspondientes, cabe señalar que no resulta de aplicación el límite del artículo 14.1.e) cuando dicha decisión exista y el procedimiento haya concluido. Debe recordarse, en este sentido que una vez finalizadas dichas actuaciones decae la restricción alegada, por lo que su acceso no puede denegarse con fundamento en la protección de actuaciones ya finalizadas.

A distinta conclusión, en cambio, ha de llegarse respecto de las pretensiones recogidas en los apartados 1.4 y 1.5 y 2.1 de la solicitud, relativas a «*cualquier medida o resolución adoptada en los procedimientos*»; a la obtención de copia de los documentos contenidos en los mismos, y a la identificación de las denuncias que han originado los posibles procedimientos administrativos. Se evidencia en este caso que la divulgación de esta información supondría el acceso al contenido material de unas actuaciones todavía no concluidas, por lo que resulta razonable apreciar que su acceso interferiría en el correcto desarrollo de las funciones de investigación que se encontrasen en tramitación.

En consecuencia, a la vista de lo expuesto, se ha de reconocer el acceso a los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 detallados en la solicitud de acceso y también al punto 2.2 en el caso de que existan resoluciones de archivo.

8. Además del límite del artículo 14.1.e) LTAIBG, el Ministerio también invocó el perjuicio a los bienes protegidos por los límites contemplados en las letras f), g) y h) LTAIBG.

Por lo que atañe a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva recogida en el artículo 14.1.f) LTAIBG, no consta en este caso la existencia de procedimiento jurisdiccional alguno vinculado al objeto de la solicitud, por lo que no puede sostenerse la concurrencia de este límite, ni se ha razonado en este sentido por parte del Ministerio.

En lo que se refiere a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control contempladas en el artículo 14.1.g) LTAIBG, si bien es cierto que este límite guarda una evidente conexión con el previsto en la letra e) del mismo precepto, cuando la información solicitada se refiere a expedientes concretos en fase de instrucción o a actuaciones previas de investigación, la eventual afectación derivada del acceso encuentra un encaje más preciso en el límite relativo a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos. Por ello, no resulta procedente una consideración autónoma del límite previsto en el artículo 14.1.g) LTAIBG en este caso



Por último, por lo que concierne al límite del artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales), el Ministerio y la mercantil afectada por la solicitud fundamentan su aplicación en el presunto perjuicio reputacional o comercial que se ocasionaría a la compañía denunciada por la divulgación de la información contenida en actuaciones no concluidas. Tales alegaciones, sin embargo, se han formulado en términos genéricos, sin identificar de manera concreta qué información de la pretendida causaría un daño real, definido y evaluable para dichos intereses, por lo que tampoco puede apreciarse la concurrencia de este límite.

A lo anterior se añade que el acceso a la parte de la información consistente en la comunicación de las actuaciones llevadas a cabo a raíz de las denuncias de la reclamante (incoación de actuaciones previas, inicio de procedimiento sancionador o archivo de las actuaciones) no proporciona información concreta sobre la estrategia empresarial de la empresa o sobre su *know how*. Ciertamente, la divulgación de la existencia de procedimientos de inspección o sanción pueden causar un daño reputacional a la empresa pero, en este caso, en la ponderación de los derechos e intereses en juego, prevalece el derecho de acceso a la información en la medida en que esta se encuentra relacionada directamente con los derechos de los consumidores. Por otro lado, no puede desconocerse que es doctrina consolidada de este Consejo, en caso de que se hayan archivado las actuaciones previas iniciadas, que proceder reconocer el acceso a las actuaciones previas a fin de poder controlar la no arbitrariedad de la decisión de archivo, con la procedente anonimización de la información.-

9. En otro orden de cosas, no puede acogerse la argumentación del Ministerio basada en el régimen de publicidad de sanciones previsto en el TRLGDCU. En particular, la circunstancia de que el TRLGDCU reserve la publicidad activa de determinadas sanciones a supuestos tasados y una vez alcanzada su firmeza no permite concluir que el acceso a esa información deba denegarse en todos los demás supuestos.

Desde esta perspectiva, conviene recordar —como este Consejo ya ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones— la necesidad de no confundir el alcance de las obligaciones de publicidad activa con el ámbito y el alcance del derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 12 LTAIBG, en la medida en que sus ámbitos no son coincidentes.. En consecuencia, cuando se ejerce el derecho de acceso a la información pública, los sujetos obligados deberán resolver la solicitud de acceso teniendo en cuenta el contenido material que la LTAIBG reconoce y garantiza a todas las personas; en concreto, las causas de inadmisión y límites previstos legalmente.

Por tanto, las previsiones contenidas en el TRLGDCU no permiten, por sí mismas, excluir el acceso a la información solicitada ni sustituyen la necesaria aplicación individualizada y motivada de los límites y las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG.

No puede, por otra parte, aceptarse que la falta de motivación de la solicitud impida apreciar la existencia de un interés que justifique el acceso a la información. Debe recordarse en este sentido que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.3 LTAIBG, el solicitante no está obligado a motivar su solicitud. En consecuencia, la ausencia de motivación no puede operar como un elemento desfavorable en la ponderación exigida por el artículo 14.2 LTAIBG ni justificar por sí sola la prevalencia de los límites invocados.

10. Por otro lado, no puede ser tampoco acogida la alegación del reclamante respecto a la falta de apreciación del artículo 20.3 LTAIBG, ya que, en este caso, el Ministerio no ha denegado el acceso por entender que la mera indicación de la existencia o no de la información solicitada pudiera vulnerar alguno de los límites legales, sino que ha fundamentado su decisión en la concurrencia de determinados límites respecto de información cuya existencia reconoce expresamente. En consecuencia, no concurre el supuesto excepcional contemplado en dicho precepto.
11. Finalmente, por lo que se refiere a la alegación formulada por la entidad afectada en el trámite de audiencia previsto en el artículo 24.3 LTAIBG, relativa a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, no aprecia este Consejo su concurrencia. Desde esta perspectiva, ha de señalarse que la circunstancia de que la mercantil solicitante y la entidad afectada operen en el mismo sector económico no constituye, por sí sola, un elemento suficiente para apreciar un ejercicio abusivo del derecho de acceso, siendo exigible el doble requisito de acreditar no sólo el carácter abusivo de la solicitud, sino también la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, lo que no se ha hecho en el presente caso.
12. En consecuencia, por las razones expuestas, procede estimar parcialmente la reclamación presentada a fin de que se facilite el acceso a la información correspondiente a los apartados 1.1, 1.2 y 1.3 de la solicitud de acceso, así como a la información y documentación a que se refiere el apartado 2.2, en caso de existir resoluciones de archivo

III. RESOLUCIÓN



En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución del 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 mercantil reclamante la siguiente información, relacionada con las actuaciones previas o procedimientos sancionadores incoados frente Vacaciones eDreams como consecuencia de las denuncias de Ryanair:

«1.1.El número o código de referencia de los procedimientos; ya sea INF0043/24 o cualquier otro.

1.2.El tipo de procedimientos.

1.3.La fecha de inicio de los procedimientos y el estado de su tramitación»

«2.2. Si el Ministerio de Consumo hubiera decidido no incoar procedimiento alguno, o archivar alguna de las denuncias, facilite copia de la resolución de archivo y/o informe acerca de las razones en las que se pudiera basar la decisión de no incoar ningún procedimiento o la de archivar la denuncia.»

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 mercantil reclamante.

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

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>



en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0636 Fecha: 15/06/2026

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