



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1806/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: informe Abogacía del Estado, competencia, D.A.1.2 LTAIBG, arts. 42 y 43 LDC.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de junio de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA, 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:

«En la rueda de prensa del Consejo de Ministros del 24 de junio de 2025, en relación con la intervención del Consejo de Ministros en la operación Sabadell-BBVA, el Ministro de Economía, Comercio y Empresa se ha referido a la existencia de un informe de la Abogacía del Estado de su Ministerio sobre la capacidad del Consejo de Ministros de imponer condiciones distintas a la materia de competencia.

Solicito el acceso a dicho informe».

2. Mediante resolución de 29 de julio de 2025 se inadmite la solicitud de conformidad con la Disposición adicional primera, apartado 2 y, supletoriamente, invoca los límites previstos en el artículo 14.1 f) y h) LTAIBG –igualdad de las partes en los procesos

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



judiciales y a la tutela judicial efectiva, así como a los intereses económicos y comerciales de las partes involucradas—.

Por lo que se refiere a la inadmisión de la solicitud se expone lo siguiente:

«La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) prevé un régimen específico de acceso a la información, distinto del derecho general de acceso a la información pública, archivos y registros, previsto en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual está sujeto a criterios y excepciones diferentes y tiene una finalidad también diferente.

En este sentido, el artículo 42 la LDC relativo al Tratamiento de la información confidencial dispone que: " En cualquier momento del procedimiento, se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 y en el Reglamento (CE) n.º 1/2003, de 16 de diciembre de 2002."

Adicionalmente, el artículo 43 de la LDC relativo al deber de secreto señala que "1. Todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en esta Ley o que conozcan tales expedientes por razón de profesión, cargo o intervención como parte, deberán guardar secreto sobre los hechos de que hayan tenido conocimiento a través de ellos y de cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus cargos, incluso después de cesar en sus funciones.

2. Sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder, la violación del deber de secreto se considerará siempre falta disciplinaria muy grave".

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus resoluciones 0147/2015 y 255/2017 viene interpretando esta DA1ª para considerar que la LDC es normativa específica en materia de tratamiento de la información pública para los procedimientos regulados por la misma. Por lo tanto, el procedimiento de concentración económica que nos ocupa, y por la información contenida en él, recibe un régimen de acceso a la información, también específico, en el sentido de salvaguardar, como sería en este caso, el acceso a informaciones que sean declaradas, en aplicación de una previsión legal, reservadas.

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 15



En este sentido, es necesario por lo tanto analizar el carácter de la intervención del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, así como del Consejo de Ministros en el procedimiento de concentración económica.

El procedimiento de control de concentraciones económicas viene regulado en la LDC particularmente en el capítulo II del Título I, los artículos 36 y 37 relativo a los plazos, 38 y el Capítulo III del Título IV. La ley prevé por lo tanto un único procedimiento de control que se aplica a las concentraciones económicas (...)

Se trata por lo tanto de un único procedimiento de concentraciones económicas. Hay que entender, por tanto, que los aspectos de confidencialidad de los datos y el régimen específico de acceso a la información comentado han de afectar a todo el procedimiento, incluyendo la fase de intervención del Ministro de Economía, Comercio y Empresa y, en su caso, del Consejo de Ministros.

En relación con la petición de acceso al informe de abogacía contenido en el expediente por lo tanto hay que atender al régimen especial previsto en la LDC ya que la información contenida en el expediente, aún la no declarada confidencial, sólo es accesible a los interesados en dicho expediente, y todos aquellos que tengan acceso a la totalidad de la información contenida en el expediente están sometidos al deber de secreto establecido en su artículo 43, no pudiéndose dar acceso libremente a la información contenida en el mismo».

3. Mediante escrito registrado el 21 de agosto de 2025, el 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 su disconformidad con la resolución dictada en los siguientes términos:

«PRIMERO. La Resolución recurrida injustificadamente deniega el acceso al informe solicitado por aplicar el régimen jurídico específico de acceso a la información pública de la LDC.

Como ha señalado el Consejo de Transparencia, entre otras en R/0913/2022, de 6 de junio de 2023 frente a una solicitud de acceso a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC):

“La LDC prevé un régimen específico de acceso a la información, distinto del derecho general de acceso a la información pública, archivos y registros, previsto

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



en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el cual está sujeto a criterios y excepciones diferentes y tiene una finalidad también diferente.

En este sentido, el artículo 42 la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) relativo al tratamiento de la información confidencial dispone que: En cualquier momento del procedimiento, se podrá ordenar, de oficio o a instancia de parte, que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 18 de la presente Ley y en el Reglamento (CE) nº 1/2003, del Consejo, de 16 de diciembre de 2002.

Adicionalmente, el artículo 43 de la LDC relativo al deber de secreto señala que:

1. Todos los que tomen parte en la tramitación de expedientes previstos en esta Ley o que conozcan tales expedientes por razón de profesión, cargo intervención como parte, deberán guardar secreto sobre los hechos de que hayan tenido conocimiento a través de ellos y de cuantas informaciones de naturaleza confidencial hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus cargos, incluso después de cesar en sus funciones.

2. Sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles que pudieran corresponder, la violación del deber de secreto se considerará siempre falta disciplinaria grave”.

Si bien el artículo 16 de la Ley de Transparencia prevé que cuando “a aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

La LDC regula, por tanto, una reserva de confidencialidad en su artículo 42. De acuerdo con el Consejo de Transparencia, contiene así un régimen jurídico específico (...).

La jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de establecer una reserva de confidencialidad, pero esta no puede entenderse en términos absolutos, como se desprende del propio tenor del precepto. La STS de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842), que analizaba la relación entre la LTAIBG y la Ley del Mercado de Valores, concluye que:

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 4 de 15



«no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para ello se precisa que reúna determinados requisitos: a) que no tenga carácter de pública y b) que su divulgación pueda perjudicar a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión. Ambos requisitos han de concurrir de forma acumulativa para que sean aplicables las limitaciones de acceso a la información en los términos regulados en la LMV.»

Tal conclusión se fundamentó en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de junio de 2018, Gran Sala (asunto C-15/16, caso Baumeister) (...)

La Resolución recurrida adopta, sin embargo, un carácter absoluto de la reserva de confidencialidad que además extiende a la tercera fase del procedimiento de concentraciones e incluso a la información no confidencial. Llega a señalar la Resolución recurrida que “En relación con la petición de acceso al informe de abogacía contenido en el expediente por lo tanto hay que atender al régimen especial previsto en la LDC ya que la información contenida en el expediente, aún la no declarada confidencial, sólo es accesible a los interesados en dicho expediente, y todos aquellos que tengan acceso a la totalidad de la información contenida en el expediente están sometidos al deber de secreto establecido en su artículo 43, no pudiéndose dar acceso libremente a la información contenida en el mismo.”

Esta conclusión resulta a todas luces improcedente para desestimar una solicitud de acceso dirigida a un informe concreto dentro del expediente.

- En primer lugar, como se ha señalado, el Consejo de Transparencia en el R/0913/2022, de 6 de junio de 2023 señala que el deber de secreto establecido en el artículo 43 LDC no forma parte de la reserva de confidencialidad y, por tanto, no afecta al alcance del derecho de acceso a la información. No se motiva, por tanto, como la invocada utilización del artículo 43 LDC forma parte del régimen específico de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia.*
- En segundo lugar, la Resolución recurrida ni siquiera señala si el informe solicitado tiene carácter confidencial. Parece interpretarse, sin embargo, del párrafo reproducido que ni siquiera tal carácter, pues se da por supuesto que las partes del procedimiento pueden acceder a su contenido, por lo que no tendría tal carácter, al menos, en el sentido de proteger los secretos comerciales de las entidades como*

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 15

pretende el artículo 42 LDC. De lo contrario, la Resolución recurrida no intentaría basarse en el artículo 43 LDC.

- En tercer lugar, cuando el Consejo de Transparencia se ha pronunciado sobre el régimen específico de la LDC se trataba de solicitudes de acceso a una gran cantidad de documentación del expediente. Lo que aquí se pretende es el acceso a un documento específico sobre el que, por tanto, no cabe basarse en un régimen de confidencialidad general. El documento será confidencial o no lo será (*quod non*), pero no cabe argumentar que no se puede entregar porque algunos documentos del expediente son confidenciales.

- En cuarto lugar, como se observa en la intervención del Ministro de Economía, Comercio y Empresa (...), el informe solicitado avala, entre otros fundamentos, la imposición de condiciones más duras que las impuestas por la CNMC en materias distintas de la defensa de la competencia efectiva. Resulta obvio, por tanto, que el contenido del informe no puede resultar confidencial en tanto sus conclusiones, al menos las más relevantes, han sido hechas públicas por el Ministro de Economía, Comercio y Empresa. En este sentido, el informe no puede valerse de la reserva de confidencialidad del artículo 42 LDC, ni por tanto denegarse su acceso en virtud de la aplicación de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley de Transparencia.

- En quinto lugar, la CNMC ha publicado la resolución de 30 de abril de 2025 declarando confidencial determinada información. Teniendo en cuenta que una resolución de la autoridad de competencia tiene una mucho mayor cantidad de datos confidenciales que un documento, el informe solicitado, elaborado por un órgano consultivo sobre una cuestión legal y de interpretación de las normas de aplicación no es explicable la denegación del acceso a un documento particular, concreto y delimitado sobre el fundamento de una reserva de confidencialidad que ni siquiera parece tal.

En definitiva, partiendo por tanto de la existencia de un carácter absoluto de la reserva de confidencialidad, no avalado por la jurisprudencia, se ha dictado la Resolución recurrida basándose en la configuración legal de la información como confidencial cuando la reserva de confidencialidad no es de aplicación, no se ha motivado el carácter confidencial del documento solicitado, ni se ha ofrecido un acceso parcial a las partes no confidenciales del mismo. Esto es más reprochable aun cuando el Ministro de Economía, Comercio y Empresa ha hecho públicas las principales conclusiones del informe solicitado, eliminando, por tanto, una presunta confidencialidad de tales conclusiones.



SEGUNDO. No se motiva, ni procede la aplicación “supletoria” del artículo 14. Sin obviar la evidente carencia de motivación sobre ninguno de los límites del artículo 14 de la Ley de Transparencia, se entiende, pese a la falta de referencia concreta, que la Resolución recurrida entiende de aplicación “supletoria” el límite previsto en el artículo 14, apartado f), relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva.

Procede señalar, primero y aunque la Ley de Transparencia no exige que se motive la solicitud, que esta parte no tiene un mayor interés que el académico en el acceso al informe solicitado. No tiene, por tanto, ni pleitos pendientes con el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, ni es accionista de ninguna de las entidades de la concentración.

Segundo, como ha señalado el Consejo de Transparencia en innumerables ocasiones, así como en el criterio interpretativo sobre la aplicación de los límites del artículo 14, y así ha sido avalado por la jurisprudencia, los límites no pueden suponer una exclusión automática del derecho a la información, sino que deberán justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicados. Se deberá asimismo justificar y motivar la denegación.

Pues bien, resulta evidente la total falta de motivación de la aplicación del límite. Tanto es así que a esta parte solo le cabe suponer que la Resolución recurrida se está refiriendo a un presunto recurso ante el Tribunal Supremo contra el acuerdo del Consejo de Ministros que impone las condiciones a la concentración.

No obstante, ni si fuera esa la intención de la Resolución recurrida, cabe justificar la denegación al informe solicitado por afectar a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva.

- En primer lugar, como expresamente señala la Resolución recurrida al motivar en relación con la aplicación de la disposición adicional primera, apartado segundo, los interesados del procedimiento de concentración, entre los que se encuentran tanto BBVA como el Banco Sabadell sí que tienen acceso al informe de la Abogacía del Estado solicitado. En este sentido, la igualdad de las partes en el proceso judicial difícilmente puede ser desatendida por el acceso a la información por un tercero, si tanto potencial recurrente como potencial recurrido tienen ya acceso a esa información.*
- En segundo lugar, difícilmente puede justificarse en la igualdad de las partes en los procesos judiciales el acceso a un informe cuyas conclusiones principales se han*

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 15



hecho públicas por el Ministro de Economía, Comercio y Empresa, pues es de conocimiento público el principal de su contenido.

- En tercer lugar, un informe que, en principio, se dedica a la interpretación de una cuestión legal no puede ser admitido como prueba pericial en un procedimiento judicial en tanto, como ha destacado abundante jurisprudencia, la pericia sobre interpretación de la legislación nacional no resulta admisible.

- En cuarto lugar, la potencial impugnación del acuerdo del Consejo de Ministros no implica la impugnación del informe solicitado. Por otra parte, resultaría en una interpretación exorbitante de los límites del artículo 14 que cualquier impugnación mínimamente relacionada con el expediente pueda implicar una denegación de acceso. En conclusión, la Resolución recurrida no justifica ni con una mínima motivación la aplicación de límite que considera con carácter “supletorio”, ni, subsidiariamente, resultaría de aplicación al informe solicitado».

4. Con fecha 22 de agosto 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. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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

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>



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 el antecedente primero de esta resolución, en la que se pide el acceso a un informe de la Abogacía del Estado referido a la competencia del Consejo de Ministros para imponer condiciones a una operación de adquisición bancaria.

El Ministerio inadmite la solicitud al considerar que existe un régimen específico de acceso a la información solicitada (en el sentido de la Disposición adicional primera, párrafo segundo, LTAIBG) conformado por los artículos 42 y 43 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).

Además, invoca la concurrencia de los límites contenidos en las letras f) y h) del artículo 14.1 LTAIBG; esto es, el posible perjuicio a igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva, así como a los intereses económicos y comerciales.

4. Antes de entrar a examinar las cuestiones de fondo, es necesario subrayar que el Ministerio reclamado no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder dificulta el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 9 de 15



5. Sentado lo anterior, procede, en primer lugar, verificar si existe un régimen jurídico específico que desplace la aplicación de la LTAIBG en virtud de lo previsto en su Disposición adicional primera LTAIBG, tal y como invoca el Ministerio requerido en la resolución impugnada, remitiéndose a la regulación contenida en los artículos 42 y 43 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que establecen una reserva de confidencialidad, complementado por el mandato de restricción en su divulgación establecido para la propia Comisión en el artículo 28.2 de su Ley de creación, en los términos que ya han sido expresados por este Consejo, por ejemplo, en la resolución R CTBG 970/2024, de 2 de septiembre.

La determinación del contenido y alcance de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, como ya se señaló en la precitada resolución de este Consejo, ha sido abordada por Tribunal Supremo en varias resoluciones en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial que el Alto Tribunal sistematizó en el fundamento jurídico tercero de la Sentencia de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871) que, como se puso de manifiesto en la precedente resolución R/111/2022, de 11 de julio, puede resumirse en los siguientes términos:

«(...) el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales».

Los artículos 42 y 43 LDC, que de acuerdo con lo manifestado por el Ministerio conforman un régimen jurídico específico, prevén la posibilidad, el primero, de ordenar que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales, formando con ellos pieza separada; y, el segundo, el deber de guardar secreto sobre los hechos e informaciones de naturaleza confidencial, para todos los que hayan intervenido en la tramitación de los expedientes.

De lo anterior se desprende, como ya ha señalado este Consejo –por ejemplo, en la resolución R CTBG 970/2024, de 2 de septiembre–, que la LDC contiene un régimen jurídico específico parcial en la medida en que su artículo 42 establece de forma expresa la posibilidad de declarar la confidencialidad de la información aportada como consecuencia de la labor inspectora de la CNMC; previsión que resulta relevante desde la perspectiva del derecho de acceso y que tiene aplicación

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 10 de 15



preferente pero que, en ningún caso, desplaza íntegramente la regulación de la LTAIBG, que se aplicará supletoriamente en todo aquello no previsto por la norma (excepto las previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial) —sin que el deber de secreto establecido en el artículo 43 LDC afecte, en cambio, al alcance del derecho de acceso a la información, en la medida en que es una previsión dirigida a las personas que prestan sus servicios en la CNMC y conocen de los expedientes que allí se tramitan, pero no se proyecta sobre terceras personas que ejercen el derecho de acceso—.

Debe precisarse que, en este caso, lo solicitado es el informe de la Abogacía del Estado que consta en un expediente de control de concentraciones y no la información que haya generado la CNMC en ejercicio de su labor inspectora. El propio Ministerio, en efecto, reconoce en su resolución de inadmisión que el informe ha sido dictado en el marco de ese específico procedimiento, que consta de dos fases en las que intervienen tanto la CNMC como el Consejo de Ministros, y pretende que esa reserva de confidencialidad específica establecida en el artículo 43 LDC se extienda a toda la información del procedimiento; esto es, no solo a la información generada por la CNMC sino también a la generada con ocasión de la intervención ministerial.

Tal conclusión, sin embargo, no puede ser automática, pues incluso en los casos en los que el artículo 43 LDC se proyecta únicamente sobre la actividad de la CNMC, este Consejo ya ha declarado, en sintonía con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no cabe una interpretación *extensiva* o en términos *absolutos* de esa confidencialidad —*vid.* por todas, la resolución R/134/2022, de 18 de julio—, como, de hecho, se desprende del propio tenor del precepto.

En este sentido, no puede desconocerse que en la STS de 8 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:842) —que analizaba la relación entre la LTAIBG y la Ley del Mercado de Valores— el Tribunal Supremo concluyó que *«no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para ello se precisa que reúna determinados requisitos: a) que no tenga carácter de pública y b) que su divulgación pueda perjudicar a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión. Ambos requisitos han de concurrir de forma acumulativa para que sean aplicables las limitaciones de acceso a la información en los términos regulados en la LMV»*.

Tal conclusión se fundamentó en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de junio de 2018, Gran Sala (asunto C-15/16, caso Baumeister),

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 15



citada por el reclamante, en la que se señaló que «(...) del tenor del artículo 54 de la Directiva 2004/39, ni del marco de dicho artículo, ni de los objetivos perseguidos por dicha Directiva, puede deducirse que sea obligatorio que toda la información relativa a la entidad supervisada y comunicada por ésta a la autoridad competente, y todas las declaraciones de dicha autoridad en su expediente de supervisión, incluida su correspondencia con otros órganos, se considerarán confidenciales» (considerando 34). Y añadía «(...) De estas consideraciones se desprende asimismo que la prohibición general de divulgación de información confidencial establecida en el artículo 54, apartado 1, de dicha Directiva se aplica a la información en poder de las autoridades competentes, por una parte, que no sea pública y, por otra parte, cuya divulgación pueda afectar negativamente a los intereses de la persona física o jurídica que facilitó dicha información o de terceros o el correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión que el legislador de la Unión estableció al adoptar la Directiva 2004/39» (considerando 35). Para finalmente afirmar que «la información en poder de las autoridades competentes que podría constituir secretos comerciales, pero que tiene una antigüedad mínima de cinco años, debe, en principio, debido al paso del tiempo, considerarse histórica y, por tanto, haber perdido su carácter secreto o confidencial, a menos que, excepcionalmente, la parte que invoca esta naturaleza demuestra que, a pesar de su antigüedad, dicha información sigue constituyendo un elemento esencial de su posición comercial o de la de terceros interesados. Tales consideraciones carecen de incidencia en relación con la información en poder de dichas autoridades cuya confidencialidad pueda justificarse por razones distintas de la importancia de dicha información con respecto a la posición comercial de las empresas afectadas».

6. Partiendo, por tanto, de la inexistencia de un carácter absoluto de la reserva de confidencialidad -esto es, de la improcedencia de entender que toda la información que figura en el expediente de una autoridad supervisora es confidencial-, no se encuentra en la resolución reclamada una justificación del carácter confidencial del informe de la Abogacía del Estado. Y tampoco se aporta su declaración como confidencial -mediante la formación de esa pieza separada que exige el artículo 42 LDC y la determinación expresa de la parte de la información que tendría ese carácter de confidencial-, ni se argumenta en esos términos, pues lo único que se argumenta en este sentido es que la información «contenida en el expediente, aún la no declarada confidencial, sólo es accesible a los interesados en dicho expediente, y todos aquellos que tengan acceso a la totalidad de la información contenida en el expediente están sometidos al deber de secreto establecido en su artículo 43, no pudiéndose dar acceso libremente a la información contenida en el mismo».

R CTBG

Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 12 de 15



Esto es, el Ministerio, tras aludir a lo que entiende que constituye un régimen jurídico de acceso a la información contenido en los artículos 42 y 43 LDC, no argumenta luego sobre el *carácter confidencial* de lo contenido en el informe de la Abogacía del Estado, sino que desplaza el foco al *deber de secreto* establecido en el artículo 43 LDC. Deber de secreto que, debe reiterarse, se configura como una obligación dirigida a los empleados públicos, como una especial diligencia de prudencia en la tramitación de los expedientes, pero que no contiene regulación alguna referida al acceso a la información pública por parte de terceros.

Como ya se ha advertido, en este caso, se pretende el acceso al informe de la Abogacía del Estado sobre la capacidad del Consejo de Ministros de imponer condiciones distintas en materia de competencia en relación a una operación bancaria, documento que integra un expediente de concentración bancaria en el que el solicitante no tiene la condición de interesado, esto es, se trata de un tercero.

Por todo lo expuesto, este Consejo considera que no cabe acoger, sin más, la denegación del acceso basada en el carácter confidencial de la totalidad de la información obrante en el expediente.

7. Finalmente, el Departamento ministerial invoca la concurrencia de varios límites de los previstos en el artículo 14 LTAIBG que justificarían, a su parecer, la denegación subsidiaria del acceso acordada; en particular, alude, sin ulterior justificación o motivación adicional de su concurrencia, a los previstos en los apartados f) y h) del mencionado artículo 14.1.

Como este Consejo ha subrayado en múltiples ocasiones, la aplicabilidad de las causas de inadmisión del artículo 18 y de los límites del artículo 14 LTAIBG, exige una justificación *expresa y detallada* que permita comprobar la *veracidad y proporcionalidad* de la *restricción* establecida, en cumplimiento de lo exigido por el artículo 14.2 LTAIBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo [por todas STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)]. Desde este punto de vista, resulta evidente que la mera cita o paráfrasis del precepto no puede considerarse como la debida justificación de su concurrencia.

En este caso, la exposición de las razones que justificarían la concurrencia de los límites invocados es prácticamente inexistente. Así, en relación con la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva, y con la posible afectación de los intereses económicos y comerciales, no se acompaña de una argumentación expresa y detallada de dicha afectación (y de la necesidad, por tanto, de preservar su confidencialidad). Debe reiterarse, tal como este Consejo ha puesto

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 15



de relieve en el Criterio Interpretativo 1/2019, que el perjuicio a tales intereses ha de ser real, indubitado, manifiesto, y directamente relacionado con la información solicitada, y tal circunstancia debe ser puesta de manifiesto y razonada por quien invoca la concurrencia del límite. En definitiva, partiendo de que la aplicación de los límites deber ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección, así como atender a las circunstancias concretas de cada caso, este Consejo considera que no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia de los límites previstos en las letras f) y h) del artículo 14.1 LTAIBG, por lo que no puede fundamentarse en ellos la denegación del acceso a la información solicitada.

8. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los fundamentos jurídicos precedentes, considerando que no ha sido calificado de manera específica el informe de la Abogacía del Estado como confidencial, y que no resultan de aplicación los límites invocados en los términos expuestos por el Ministerio requerido, la presente reclamación debe ser estimada a fin de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 LTAIBG, se proporcione al reclamante el informe solicitado salvo aquellas partes del mismo, si las hubiere –lo que no resulta evidente de la finalidad del informe–, que tengan la consideración de confidenciales, debiendo justificarse de manera clara y suficiente lo que se excluye del acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, en los términos previstos en el Fj 8 de esta resolución, remita al reclamante la siguiente información:

- *Informe de la Abogacía del Estado al que se refirió el Ministro de Economía, Comercio y Empresa en la rueda de prensa del Consejo de Ministros del 24 de junio de 2025, en relación con la operación Sabadell-BBVA, sobre la capacidad del Consejo de Ministros de imponer condiciones distintas a la materia de competencia.*

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ECONOMÍA, COMERCIO Y EMPRESA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 14 de 15



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](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0832 Fecha: 31/07/2026

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>