





[https://www.eldiario.es/economia/multa-150-millones-euros-ryanair-vueling-easyjet-volotea-cobrar-equipaje-mano\\_1\\_11410963.html?s=09](https://www.eldiario.es/economia/multa-150-millones-euros-ryanair-vueling-easyjet-volotea-cobrar-equipaje-mano_1_11410963.html?s=09)

<https://cadenaser.com/nacional/2024/05/31/consumo-multa-con-150-millones-de-euros-a-cuatro-companias-por-cobrar-el-equipaje-de-cabina-y-por-obligar-a-imprimir-el-billete-cadena-ser/>

*Solicito las resoluciones sancionadoras acordadas contra dichas aerolíneas».*

2. No consta respuesta de la Administración.
3. Mediante escrito registrado el 10 de julio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su solicitud.
4. Con fecha 11 de julio de 2024, 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.
5. Por escrito de 30 de julio de 2024, el reclamante afirma haber recibido resolución del Ministerio, de fecha 29 de julio de 2014, que aporta al expediente, y en al que se acuerda la denegación del acceso en los siguientes términos:

*« (...) En relación con esta solicitud es pertinente señalar el régimen de publicidad que contempla el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (TRLGDCU, en adelante), que dispone en el artículo 49.7 lo siguiente:*

*“7. Cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, las resoluciones por la que se ponga fin al procedimiento sancionador en relación con infracciones que tengan la calificación de muy graves conforme a esta norma, así como aquellas que se dicten con arreglo al artículo 21 del Reglamento (UE) 2017/2394, serán de libre acceso y publicadas en la página web de la autoridad correspondiente, una vez sea notificada a los interesados. Dicha publicación se llevará a cabo tras resolver, en su*

---

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



*caso, sobre los aspectos confidenciales de su contenido y previa disociación de los datos de carácter personal a los que se refiere el artículo 4.1 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos, salvo en lo que se refiere al nombre de los infractores.”*

*Así, en el momento en que estas resoluciones adquieran firmeza, y siempre que contengan una imposición de sanciones por infracciones calificadas de muy graves conforme a la graduación regulada en el artículo 48 TRLGDCU, se harán públicas en los términos previstos.*

*En relación con las resoluciones que hayan impuesto sanciones de carácter leve o grave, cabe advertir la previsión legal expresa de considerar la difusión de la identidad de las personas físicas o jurídicas sancionadas como una sanción accesoria. Así, el artículo 50 del TRLGDCU dispone lo siguiente:*

*“Artículo 50. Sanciones accesorias.*

*La administración pública competente podrá acordar en relación con las infracciones en materia de defensa de los consumidores y usuarios previstas en esta norma las siguientes sanciones accesorias: (...)*

*2. La publicidad de las sanciones leves y graves impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones, siempre que concurra riesgo para la salud o seguridad de los consumidores y usuarios, reincidencia en infracciones de naturaleza análoga o acreditada intencionalidad en la infracción.”*

*En consecuencia, en la medida en que las resoluciones ya dictadas no han impuesto la publicidad de las sanciones graves y leves, no es posible difundirlas en la medida en que ello implicaría la imposición de una sanción de facto sin la cobertura jurídica exigida tanto por el TRLGDCU como por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*Por otro lado, es conveniente tener en cuenta el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, donde se prevé que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

*“e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*



(...)

h) Los intereses económicos y comerciales.” (...)

*En lo relativo al test del interés público, no se aprecia un interés que justifique la publicidad o el acceso a las resoluciones, pues se considera que el acceso al contenido íntegro de las mismas no aporta valor añadido a la información ya publicada por parte del Ministerio en las notas informativas a las que se alude indirectamente en la solicitud. Al contrario, y en conexión con el test del daño, no existiendo este interés, se produciría además un perjuicio en distintos ámbitos, tales como la tramitación de ulteriores recursos que pudieran interponerse contra las resoluciones, que todavía no son firmes.*

*En primer lugar, en lo que se refiere al límite de la letra e) (...) No es posible conceder acceso a estas resoluciones por entender que, de hacerlo, se afectaría negativamente a los procedimientos tramitados, cuyas resoluciones todavía pueden ser objeto de recurso como se ha señalado. Así, la mera divulgación consistiría en una sanción accesoria contemplada en la normativa, impuesta de facto sin la necesaria cobertura jurídica, que además podría comprometer el éxito de ulteriores recursos. El artículo 50.2 TRLGDCU contempla como una sanción accesoria “la publicidad de las sanciones leves y graves impuestas, cuando hayan adquirido firmeza en vía administrativa, así como los nombres, apellidos, denominación o razón social de las personas naturales o jurídicas responsables y la índole y naturaleza de las infracciones (...)”.*

*Asimismo, en relación con la segunda de las restricciones aludidas, a saber, la relativa a los intereses económicos y comerciales, es necesario tener presente el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, acerca de la aplicación del artículo 14, número 1, apartado h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En el mismo, se establecen los criterios para la mencionada exclusión, distinguiéndose el ámbito de la publicidad activa del ejercicio del derecho de acceso. Con carácter preliminar, se definen los «intereses económicos» como “las conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por «intereses comerciales» “las conveniencias posiciones ventajosas o de importancia en materias relativas al intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”. En el ámbito de ejercicio del derecho de acceso, se establece que el mencionado límite no opera de manera automática, sino que exige que el daño sea “sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información”.*

**R CTBG**

Número: 2024-1295 Fecha: 12/11/2024



*Interesa señalar que, teniendo en cuenta que la publicación de las resoluciones está prevista como una sanción accesoria en la propia normativa citada, así como que tampoco han adquirido las resoluciones firmeza en vía administrativa, el hecho de divulgar el contenido íntegro tal y como ahora se solicita, implicaría el acceso por parte de un tercero a información que de forma razonable y no meramente hipotética debilita la posición de las empresas objeto de recurso al incidir directamente en su valor reputacional. (...)».*

El reclamante, en su escrito, realiza las siguientes consideraciones:

*«El organismo frente al cual se presenta la reclamación justifica la denegación total del acceso a la información con base en el carácter provisional de las resoluciones solicitadas, la posible afectación a dicho proceso. También alega la falta de interés de estas en relación con el daño que su publicación supondría.*

*Esta parte considera en cambio que dichas resoluciones son de interés público, pues los fundamentos de derecho que contienen permitirían a los consumidores afectados por las prácticas declaradas contrarias a derecho según las resoluciones objeto del presente expediente pueden permitir identificar dichas prácticas y ejercer de forma informada los derechos correspondientes.*

*En cuanto a la afectación de los intereses económicos y comerciales (ex art. 14.1.h LTAIPBG), se hace difícil entender por qué el que se proporcione la resolución completa, con las anonimizaciones que el órgano estime oportunas, puede afectar más a estos intereses que la publicación de una nota de prensa en la que se indican las sanciones aplicadas y se nombra a las compañías afectadas.*

*Tampoco se explica cómo puede suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (ex art. 14.1.e LTAIPBG), pues se trata de una resolución de la que las partes ya disponen, por lo que no varía la posición de estas ni del organismo en relación con el procedimiento. Adicionalmente, el organismo indica que el acceso a la información supondría una sanción adicional no contemplada por la resolución y por tanto contraria a derecho.*

*Se confunde por parte de la Dirección General el acceso a la información pública con la publicidad activa, que es lo que el TRLGDCU contempla como sanción. Se trata de dos conceptos distintos, regulados de forma separada en el Título I de la LTAIPBG (capítulos II y III).*



*Subsidiariamente, aun si se considerase que proporcionar la resolución completa no es posible, el organismo reclamado incumple el art. 16 LTAIPBG, pues realiza una denegación total, cuando puede omitir la información que tenga las consecuencias que indica, como por ejemplo la identificación de la (s) compañía(s) sancionada(s), y proporcionar el resto».*

6. El 6 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de alegaciones del MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, en el que se señala lo siguiente:

*« (...) Por un lado, en lo que respecta a las resoluciones por infracciones muy graves, dado que se establece en una norma con rango legal un régimen propio de publicidad, publicarlas cuando estas no han devenido firmes –tal y como establece el artículo 49.7 LGDCU– supondría una vulneración susceptible de afectar a la tramitación de recursos administrativos y/o judiciales interpuestos por las entidades sancionadas contra las resoluciones cuyo acceso íntegro se pretende. Por otro lado, en relación con las resoluciones por infracciones graves y leves, la publicidad de estas sin que se haya acordado en las propias resoluciones tal y como dispone el artículo 50.2 LGDCU, constituiría una imposición de facto de una sanción accesoria, que vulneraría lo dispuesto en dicho precepto y sería susceptible de viciar las resoluciones al proporcionar fundamentación jurídica a posibles impugnaciones mediante recurso por parte de las entidades sancionadas.*

*Interesa señalar que el reclamante señala que la concesión del acceso no supondría un mayor daño que “la publicación de una nota de prensa en la se indican las sanciones aplicadas y se nombra a las compañías afectadas”. Por parte de esta Dirección General es necesario advertir que en ningún momento se ha divulgado esta información. Las notas informativas publicadas en medios electrónicos en los perfiles oficiales del Ministerio se limitan a dar a conocer los hechos que han motivado la apertura y eventual adopción de sanciones, sin desvelar la identidad de las personas jurídicas que han sido objeto de dichos procedimientos administrativos sancionadores. Con ello se garantiza así el derecho a la presunción de inexistencia de responsabilidad administrativa según lo dispuesto en el artículo 53.2.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por el cual deben velar los órganos competentes en estos procedimientos, asegurando a su vez que no se incurre en potenciales vicios del procedimiento que pudieran derivar en la anulación del mismo por*



entender las empresas vulnerado su derecho a la presunción de inocencia garantizado en el artículo 24 de la Constitución Española.

En relación con la alegación del reclamante de que no se explica el motivo de limitación previsto en el artículo 14.1.e) LTBG, se argumenta además que no existiría el mismo por disponer las partes en el procedimiento de la resolución. (...) a juicio de este órgano, la adopción de las resoluciones sancionadoras no agota la protección que proporciona el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTBG, pues las mismas todavía son objeto de recurso administrativo y judicial, procedimientos que son susceptibles de verse afectados por la divulgación de dichas resoluciones por el órgano sancionador, contraviniendo lo dispuesto en los preceptos aludidos del TRLGDCU. Se reitera que la mera divulgación consistiría en una sanción accesoria no prevista en las resoluciones, circunstancia que podría ser alegada en los recursos que se interpongan. De prosperar dichos recursos, podrían verse anuladas las resoluciones impugnadas, frustrando así la “correcta sanción de las infracciones o ilícitos” a los que se refiere el precepto de la LTAIBG».

7. El 8 de agosto de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el mismo día en el que señala:

« (...) el organismo reclamado sigue sin justificar la negativa a proporcionar el acceso a las resoluciones, previa censura de los datos que considere que pueden influir negativamente en el procedimiento administrativo sancionador. La divulgación por este procedimiento de las resoluciones sancionadoras, siempre que exista una previa disociación de los datos identificativos de las personas jurídicas sancionadas, no puede asimilarse a las sanciones de los arts. 49.7 y 50.2 TRLGDCU, pues no se trataría de publicidad, pues no está dirigida al público en general, ni tampoco tendría un perjuicio para las partes, al no contener los datos de estas. (...)».

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, 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 las resoluciones sancionadoras acordadas recientemente frente a varias aerolíneas, por motivos diversos.

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

Posteriormente, la Administración dictó resolución, que notificó al reclamante – y que éste mismo aporta al expediente – en la que denegó el acceso a la información por

---

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

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

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





considerar que concurrían los límites al acceso de las letras e) y h) del artículo 14.1 LTAIBG.

Argumenta el Ministerio que existe un régimen específico de publicidad en las resoluciones sancionadoras en materia de defensa de consumidores y usuarios, establecido por norma con rango legal, el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (desde ahora, TRLDU), que exige establece las condiciones de publicación de las sanciones muy graves en su artículo 49.7, y de las graves y leves en el artículo 50.2. En ambos casos, se exige que las resoluciones hayan adquirido firmeza en vía administrativa, cosa que no ocurre en este caso.

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 el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique, teniendo en cuenta además el carácter denegatorio de la resolución. 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, procede verificar la concurrencia de los límites invocados en la resolución partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites que prevé la LTAIBG, dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—.



En esa línea, en el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, este Consejo ha señalado que la aplicación de las restricciones al acceso previstas en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, debiéndose justificar el test del daño y su ponderación con el interés público para ser aplicado, lo que exige, por tanto, la motivación expresa de la denegación del acceso.

6. Por lo que concierne a la aplicabilidad de los límites al acceso invocados, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado recientemente sobre el acceso a la misma información en su reciente resolución R CTBG 1020/2024, de 12 de septiembre, en la que desestimaba la reclamación, si bien la situación era diferente, por cuanto en ese momento ninguno de los procedimientos sancionadores incoados habían finalizado por resolución, cosa que ahora sí ha ocurrido, siendo lo que se alega ahora su falta de firmeza.

En la resolución del Consejo aludida se analizaba exclusivamente la aplicabilidad del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, entendiendo que se podría producir un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de las compañías aéreas, en los siguientes términos:

*«En este caso, la resolución impugnada justifica la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG en el hecho de que se trata de expedientes sancionadores incoados pero aún no finalizados, considerando que el mero hecho de divulgar el nombre de las aerolíneas implica el acceso por parte de un tercero a información que de forma razonable y no meramente hipotética debilita la posición en el mercado de las mismas, «pudiendo producirse un detrimento de su competitividad al darse a conocer que dichas empresas tienen expedientes sancionadores abiertos, lo que se agrava por el momento procedimental en el que se encuentran ya que no están finalizados.»*

*Ante lo alegado por la parte recurrente de que, a través de un motor de búsqueda en internet, el nombre de las compañías aéreas sancionadas se ha publicado en diferentes medios de comunicación, el ministerio requerido precisa que «ha tenido especial precaución en sus notas de prensa relativas a sus investigaciones y en los procedimientos incoados con el fin de no revelar la identidad de las compañías potencialmente infractoras», con el fin de garantizar el derecho a la presunción de inexistencia de responsabilidad administrativa ex artículo 53.2.b) LPA, asegurando «que no se incurre en potenciales vicios del procedimiento que pudieran derivar en la anulación del mismo por entender las empresas vulnerado*



su derecho a la presunción de inocencia garantizado en el artículo 24 de la Constitución Española».

Asimismo, en el trámite de alegaciones instado en este procedimiento de reclamación, aclara que algunos de los procedimientos se encuentran en fase de información reservada, que se desarrolla sin conocimiento previo de los potenciales infractores para evitar la frustración de los eventuales procedimientos que se incoen.

A juicio de este Consejo la ponderación realizada por el ministerio resulta razonable y proporcionada en atención a los bienes jurídicos protegidos por el límite invocado y la afectación que se deriva de la publicación de los nombres de unas compañías aéreas respecto de las que, en unos casos se están desarrollando informaciones reservadas, mientras que en otros se ha iniciado la apertura de un expediente sancionador, pero en ninguno de ambos supuestos se ha concluido con una resolución sancionadora firme en vía administrativa».

7. Los argumentos de la mencionada resolución son plenamente trasladables en el caso actual, en el que no se ha producido una resolución sancionadora firme en vía administrativa, por lo que procedería la desestimación de la misma.

Sin embargo, no puede desconocerse que la resolución del ministerio requerido se ha producido de forma extemporánea. Por ello, procede la estimación por motivos formales, al no haberse respetado el derecho del solicitante a obtener una respuesta en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la presentación de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **ESTIMAR por motivos formales** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24

---

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



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 octubre](#)<sup>8</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-1295 Fecha: 12/11/2024

---

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

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