



Vistas las solicitudes recibidas a través del portal de la Transparencia, registradas con los números **00001-00109396/ 00001-00109397/ 00001-00109398/ 00001-00109399/ 00001-00109400**, y en atención a los siguientes

ANTECEDENTES

Primero. - Del 29 de septiembre al 7 de octubre de 2025 tuvieron entrada en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible cinco solicitudes de información formuladas por [REDACTED], con cód. de identificación [REDACTED]. El contenido literal de las solicitudes es el siguiente:

Solicitud (1) **00001-00109396**, formulada el 29 de septiembre de 2025:

“La información solicitada es la siguiente:

- 1. Todas las comunicaciones internas o externas (cartas, correos electrónicos, memorandos) relativas al proceso de aprobación de los PGE para 2025, incluyendo cualquier referencia a prórrogas presupuestarias o retrasos en proyectos de transporte.*
- 2. Todos los informes, evaluaciones o auditorías sobre el cumplimiento de hitos y objetivos del Fondo de Recuperación y Resiliencia (RRF) en el ámbito del transporte, particularmente aquellos que identifiquen retrasos debidos a prórrogas presupuestarias.*
- 3. Todos los documentos relacionados con notificaciones o quejas recibidas o emitidas por el Ministerio en relación con el cumplimiento del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre condicionalidad del estado de derecho, especialmente en lo concerniente a la transparencia presupuestaria en el sector del transporte.*
- 4. Todos los informes o comunicaciones que monitoricen el cumplimiento de España con las directivas de contratación pública de la UE (2014/24/UE, 2012/34/UE) en adjudicaciones de contratos en el sector del transporte, particularmente aquellos que involucren adjudicaciones directas o encomiendas a medios propios.*
- 5. Todos los análisis de impacto o estudios que evalúen el efecto económico o competitivo de las prórrogas presupuestarias en la ejecución de fondos de la UE en el sector del transporte (por ejemplo, NextGenerationEU, Fondos Estructurales).*

Solicitud (2) **00001-0010939**, formulada el 30 de septiembre de 2025:

*“**Documentos Solicitados***

- 1. Todos los registros de contratos adjudicados a ADIF o RENFE, incluyendo las designaciones “medios propios” bajo la Ley 9/2017 (2020–2025).*
- 2. Todas las auditorías o informes sobre la asignación de fondos del PRTR o RRF a proyectos ferroviarios (2020–2025).*
- 3. Toda la correspondencia entre el Ministerio y autoridades europeas o españolas (Comisión Europea, CNMC, OIReScon) sobre cumplimiento de la Directiva 2012/34/UE (2020–2025).*



4. Los informes o datos sobre quejas por prácticas discriminatorias en el acceso a infraestructuras ferroviarias (2020–2025).

****Preguntas Específicas****

1. ¿Cuáles son los criterios y procedimientos utilizados por el Ministerio para aprobar designaciones “medios propios” en contratos ferroviarios (2020–2025)?
2. ¿Qué medidas ha implementado el Ministerio para garantizar el cumplimiento de la Directiva 2012/34/UE en materia de separación funcional y acceso no discriminatorio (2020–2025)?
3. ¿Cómo se han asignado y supervisado los fondos del PRTR o RRF a proyectos ferroviarios, y qué controles se aplicaron para evitar distorsiones competitivas (2020–2025)?
4. ¿Cuál es el estado de cualquier investigación o respuesta a quejas sobre adjudicaciones no competitivas en el sector ferroviario (2020–2025)?”

Solicitud **00001-00109398**, formulada el 3 de octubre de 2025:

“Solicito:

- Su papel, formal e informal, en la tramitación ante SEPI/Consejo Gestor, informes emitidos sobre carácter estratégico o viabilidad.
- Actuaciones del ex-Ministro Ábalos para impulsar el rescate, reuniones con Globalia/Aldama/García.
- Constancia de gestiones de Koldo García o Víctor de Aldama relacionadas con el expediente.
- Revisiones de protocolos internos post-‘Caso Koldo’ para prevenir conflictos.
- Colaboración con investigaciones judiciales sobre el rescate.
- Medidas para transparencia en relaciones con empresas del sector.

Preguntas:

- ¿Emitió informes favorables/desfavorables sobre la solicitud?
- ¿Consta conocimiento de contraprestaciones personales al ex-Ministro?
- ¿Qué controles se adoptaron para evitar influencias indebidas?”

Solicitud **00001-00109399**, formulada el 3 de octubre de 2025:

“Solicito los siguientes documentos, justificados por el interés público superior en garantizar la competencia leal, el cumplimiento normativo y la transparencia en el sector del transporte europeo:

1. Toda la correspondencia (correos electrónicos, cartas, actas de reuniones) entre el Ministerio y la Comisión Europea desde 2020 hasta 2025 relativa a la transposición del Paquete de Movilidad de la UE (Reglamentos (UE) 2020/1055, 2020/1056 y 2020/1057), para aclarar los retrasos e incumplimientos.



2. Informes o evaluaciones de impacto desde 2020 hasta 2025 sobre los efectos económicos de no implementar el Paquete de Movilidad, particularmente en los sectores de transporte por carretera y logística.
3. Datos sobre contratos de transporte adjudicados por autoridades públicas españolas a empresas de Europa del Este desde 2020 hasta 2025, incluyendo valores de contratos y registros de cumplimiento.
4. Registros de titularidad efectiva de empresas de transporte que operan en España, particularmente empresas de Europa del Este, desde 2020 hasta 2025, conforme a los requisitos de la 5ª Directiva AMLD.
5. Registros de sanciones o multas contra empresas de transporte en España por violaciones de cabotaje o normas salariales desde 2020 hasta 2025.

Adicionalmente, planteo las siguientes preguntas para aclarar las actuaciones y el cumplimiento del Ministerio:

1. ¿Qué acciones específicas se tomaron para transponer los Reglamentos (UE) 2020/1055, 2020/1056 y 2020/1057 en sus plazos respectivos, y por qué se incumplieron?
2. ¿Qué empresas de transporte de Europa del Este recibieron contratos públicos españoles desde 2020 hasta 2025, y qué controles de cumplimiento se realizaron?
3. ¿Qué medidas se han implementado para garantizar la transparencia de la titularidad efectiva en empresas de transporte bajo la 5ª Directiva AMLD, y qué sanciones se han impuesto por incumplimientos?
4. ¿Existen registros de empresas de transporte de Europa del Este sancionadas que operan en España, y qué supervisión se aplicó?
5. ¿Qué evaluaciones internas existen sobre el impacto económico del incumplimiento del Paquete de Movilidad en transportistas y consumidores del Reino Unido?
6. ¿Cuántas solicitudes de acceso a la información sobre políticas de transporte o cumplimiento del Paquete de Movilidad se denegaron desde 2020 hasta 2025, y por qué?
7. ¿Qué pasos se han tomado para abordar las preocupaciones de infracción de la Comisión Europea en 2024, y cuál es el calendario de cumplimiento completo?
8. ¿Qué datos existen sobre el impacto competitivo de empresas de Europa del Este incumplidoras en los mercados de transporte españoles desde 2020 hasta 2025?"

Solicitud **00001-00109400**, formulada el 3 de octubre de 2025, originalmente dirigida al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, si bien este Departamento se declaró incompetente y se remitió la solicitud al Ministerio de Transportes en Movilidad Sostenible en fecha 7 de octubre de 2025:

"Solicito acceso a los documentos públicos que obran en poder del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Si esta carta no llega al departamento competente, solicito que se remita internamente al órgano correspondiente, conforme a lo dispuesto en el derecho de la UE.

1. Informes sobre el impacto económico del incumplimiento de España del Paquete de Movilidad de la UE desde 2020 hasta 2025.



2. *Evaluaciones de distorsiones competitivas en el comercio con el Reino Unido debido a fallos regulatorios en transporte desde 2020 hasta 2025.*
3. *Datos sobre ayudas de estado implícitas en el sector del transporte por carretera desde 2020 hasta 2025.*
4. *Registros de titularidad efectiva de empresas de transporte y su cumplimiento con la 5ª Directiva AMLD desde 2020 hasta 2025.*

Adicionalmente, planteo las siguientes preguntas para aclarar las actuaciones y el cumplimiento del Ministerio:

1. *¿Qué evaluaciones económicas ha realizado el Ministerio sobre el incumplimiento del Paquete de Movilidad de la UE desde 2020 hasta 2025?*
2. *¿Cuáles son los impactos en el comercio con el Reino Unido por distorsiones en el transporte español desde 2020 hasta 2025?*
3. *¿Qué análisis ha hecho el Ministerio sobre ayudas de estado implícitas por la no aplicación de normas salariales en el transporte?*
4. *¿Qué medidas ha tomado el Ministerio para asegurar el cumplimiento de la titularidad efectiva en el sector del transporte bajo la 5ª Directiva AMLD?*
5. *¿Qué datos económicos tiene el Ministerio sobre pérdidas de inversores del Reino Unido por el incumplimiento español?*
6. *¿Cuántas solicitudes de información económica sobre transporte se han denegado desde 2020 hasta 2025, y por qué?*
7. *¿Qué pasos ha dado el Ministerio para resolver las preocupaciones de infracción de la Comisión Europea en 2024?*
8. *¿Qué datos tiene el Ministerio sobre el impacto competitivo de empresas incumplidoras en el comercio con Europa del Este desde 2020 hasta 2025?*

Segundo. - Con fecha 14 de octubre de 2025, estas solicitudes se recibieron en la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Sostenible, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero. - La presente resolución se dicta en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), cuyo ámbito subjetivo de aplicación se establece en su artículo 2. Asimismo, los artículos 14 y 18 de la Ley señalan, respectivamente, una serie de causas de inadmisión y limitación de las solicitudes de Transparencia que se presenten en relación con la información obrante en poder de los poderes públicos.

Segundo. - La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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".

La LTAIBG también establece unos límites al derecho de acceso, recogidos en su artículo 14, así como unas causas de inadmisión, en su artículo 18. La invocación de unos y otras, en la medida en que constituyen una restricción del derecho a acceder a la información pública, debe ser convenientemente motivada y justificada en la resolución que se adopte.

Tercero. - De conformidad con el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede a su acumulación, ya que las solicitudes proceden del mismo solicitante y presentan características similares, habiendo sido generadas en el mismo período temporal. Las mismas constituyen solicitudes de contenido genérico y amplio que van dirigidas a todos los ámbitos del Ministerio.

Cuarto. - Una vez analizada la solicitud, se acuerda su **inadmisión**, conforme a la motivación que sigue.

A la vista del contenido de las cinco solicitudes formuladas y atendiendo a las definiciones legales de información pública contenidas en la LTAIBG, se constata la existencia de un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso, por lo que procede declarar la inadmisión de las solicitudes en su totalidad.

Esta decisión se fundamenta en la concurrencia de varias causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la citada norma, así como en la aplicación de los límites al derecho de acceso establecidos en su artículo 14, como se desarrollará en la resolución. En particular, por la amplitud y desproporción manifiesta de las solicitudes y su carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley, que además no ampara la elaboración de informes a medida. Para ello, se atiende a los criterios interpretativos consolidados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), que han perfilado el alcance del derecho de acceso desde la entrada en vigor de la Ley, sin que se aprecie cobertura normativa ni doctrinal que ampare las solicitudes en los términos planteados.

Con el objetivo de ofrecer una respuesta lo más clara y ordenada posible, se estructura la resolución diferenciando el contenido de las solicitudes formuladas, entre "documentos solicitados" (Bloque I) y "preguntas específicas" planteadas (Bloque II). Además, se desarrolla en el Bloque III la aplicación subsidiaria del límite del artículo 14.1.f) sobre perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, aplicable a la solicitud 000 00001-00109398.



BLOQUE I: “DOCUMENTOS SOLICITADOS”

Inadmisión ex artículo 18.1.e) LTAIBG por carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley

Existe un patrón común en las peticiones de información, como es el requerimiento de la totalidad y universalidad de documentación sobre una materia, siendo ésta amplísima y expresada de una forma generalista, quedando definida en términos inconcretos e imprecisos. Así las cosas, se solicitan:

“Todas las comunicaciones (cartas, correos electrónicos, memorandos)”;

“Todos los informes, evaluaciones, auditorías”;

“Todos los informes o comunicaciones que monitoricen el cumplimiento”;

“Todos los documentos relacionados con notificaciones o quejas recibidas o emitidas por el Ministerio”;

“Todos los análisis de impacto o estudios”;

“Todos los registros de contratos adjudicados”;

“Todas las auditorías o informes”;

“Toda la correspondencia (correos electrónicos, cartas, actas de reuniones) entre el Ministerio y la Comisión Europea”;

En este sentido, la LTAIBG establece, en su artículo **18.1.e)**, que se inadmitirán a trámite las solicitudes: *“Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.

Para motivar que las solicitudes presentan un carácter manifiestamente abusivo, debemos apoyarnos en los criterios interpretativos del CTBG y analizar el caso a la luz de la jurisprudencia.

En primer lugar, deben conectarse las solicitudes con los siguientes pronunciamientos judiciales.

- La **Sentencia del Tribunal Supremo (STS) 383/2005**, Sala de lo Civil, (Sec. 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que, si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.
- Igualmente, la **STS 159/2014**, Sala de lo Civil (Sec. 1ª), de 3 abril, afirma que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.
- Así mismo, en la reciente **STS 579/2024**, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sec. 3ª), rec. 681/2022, en su Fundamento Jurídico Quinto de la Sentencia, el Alto Tribunal se ha pronunciado con meridiana claridad sobre el carácter abusivo en supuestos en los que las solicitudes de acceso a información pública han sido genéricas y amplias, afirmando



que para la viabilidad de la pretensión de acceso a determinados datos depende necesariamente de la concreción y detalle de aquellos datos que se pretenden conocer.

En segundo lugar, el Criterio Interpretativo **CI/003/2016 del CTBG** establece que las solicitudes que impliquen una carga desproporcionada o que no respondan a un interés legítimo pueden ser consideradas abusivas. De acuerdo con este criterio, hay dos elementos que, de identificarse, permiten invocar esta causa de inadmisión: Asimismo, cabe invocar el artículo 7.2 del Código Civil, que excluye la protección jurídica de los actos que constituyan un ejercicio antisocial del derecho, especialmente cuando se produce un perjuicio para terceros o se exceden los límites normales del ejercicio del derecho.

“A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no lleve a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que, por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.”

Del análisis conjunto de las solicitudes se desprende que revisten un carácter incuestionablemente abusivo, desmedido e inmoderado, no conjugado con la finalidad de la Ley.

Resulta inequívoca la dispersión, inconcreción y amplitud de los requerimientos de información, que incurren en un ejercicio excesivo de imprecisión, generalidad y universalidad, que resulta manifiestamente incompatible con la finalidad de transparencia de la LTAIBG, además de materialmente inasumible.

Máxime cuando este carácter abusivo se extiende a la referencia temporal solicitada (pues se exigen “*todos los informes*”, “*todos los contratos*”, etc. en períodos que abarcan hasta cinco años, desde el 2020 al 2025) y también al plano material, versando las consultas sobre asuntos de extraordinaria extensión y complejidad, que se desarrollan en una vasta multiplicidad de documentos, tablas e informes, como son los Presupuestos Generales del Estado, los Fondos del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia (MRR), los Fondos Estructurales o los NextGeneration EU, así como la Directiva europea de Contratación 2014/24/UE y la Directiva 2012/34/UE que crea un espacio ferroviario europeo único.



En este punto, sobre el vasto y extenso contenido de la información solicitada, debe estarse igualmente al criterio y la doctrina que viene manteniendo el CTBG sobre el encaje del derecho de acceso son la finalidad de la Ley. En su reciente resolución **R/536/2024**, señala que *“los informes que tan reiteradamente se solicitan no tienen encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren tampoco a actividad administrativa alguna”*, lo que no justifica el acceso a tan detallado y elevado volumen de información careciendo del amparo de dicha Ley.

Es doctrina reiterada que, si bien el derecho de acceso a la información pública debe interpretarse en sentido amplio, no puede considerarse un derecho absoluto, tal y como reconoce la LTAIBG. En este sentido, la eventual atención de todas estas solicitudes supondría una paralización del normal desarrollo y trabajo ordinario del Departamento y no podría ejecutarse sin comprometer el principio de proporcionalidad ni el adecuado funcionamiento de las Administraciones Públicas. Si hubiera que entregar al solicitante el amplísimo conjunto documental requerido, su elaboración exigiría una labor exhaustiva de identificación, análisis y recopilación de múltiples documentos de muy diversas fuentes, que supondría un trabajo ímprobo y una carga desproporcionada para la Administración, con dedicación desmesurada de medios personales y materiales.

Por último, en su Resolución **R/251/2021**, el CTBG ha señalado que la LTAIBG no puede amparar el abuso de un derecho o el ejercicio antisocial del mismo. En efecto, el procedimiento de acceso diseñado por la Ley de Transparencia no tiene como objetivo responder a preguntas concretas y específicas, ni constituirse en un buzón indiscriminado preguntas o sugerencias. La degradación de este procedimiento mediante su utilización instrumental no es en modo alguno deseable, como así ha reconocido el propio Consejo, al señalar en diferentes resoluciones que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa. Se produciría una altísima saturación que pondría en cuestión la viabilidad del sistema, en detrimento de la atención adecuada que merecen otras peticiones.

En consecuencia, debe considerarse la presente solicitud como un uso instrumental y desviado del régimen jurídico de acceso a la información pública previsto en la LTAIBG, al que cabe aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG.

Inadmisión ex artículo 18.1.b) LTAIBG por carácter auxiliar o de apoyo

Además de la inadmisión de las solicitudes debido a su carácter abusivo, resulta igualmente aplicable otra causa de inadmisión, la regulada en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, relativa a las solicitudes *“referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades”*.

En las peticiones formuladas, se ha solicitado, entre otras, información sobre:

“Toda la correspondencia (correos electrónicos, cartas, actas de reuniones) entre el Ministerio y la Comisión Europea”;

“Todas las comunicaciones (cartas, correos electrónicos, memorandos)”;



Lo anterior representan comunicaciones y correspondencia entre unidades o entidades administrativas, que tienen carácter interno y que no forman parte de un procedimiento administrativo formalizado ni producen efectos jurídicos frente a terceros. Se trata, por tanto, de documentación que no ha sido incorporada a un expediente administrativo con trascendencia externa y cuya finalidad es exclusivamente auxiliar, de conocimiento del estado de las cuestiones y de apoyo a la toma de decisiones.

El CTBG, en su **Criterio Interpretativo CI/006/2015**, ha precisado que pueden ser objeto de inadmisión aquellos documentos que contengan información preparatoria de la actividad administrativa, comunicaciones internas que no constituyan trámites procedimentales, o informes no preceptivos que no se incorporen como motivación de una decisión final. En este sentido, el Consejo aclara que el listado del artículo 18.1.b) no debe entenderse como una enumeración cerrada, sino como ejemplos de formatos documentales que, por su contenido y función, pueden ser calificados como auxiliares o de apoyo, y por tanto excluidos del derecho de acceso.

En este caso, la correspondencia se enmarca en un contexto de supervisión y diálogo institucional, pero no genera por sí mismo efectos jurídicos directos, ni constituye una actuación administrativa formalizada. Por esta razón, la petición de información, a la que se refiere este apartado, es objeto de inadmisión conforme al artículo 18.1.b) de la LTAIBG.

BLOQUE II: “PREGUNTAS ESPECÍFICAS”

Inadmisión ex artículo 18.1.c) relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En las solicitudes (2) 00001-00109397, (3) 00001-00109398 y (4) 00001-00109399 consta una batería de “preguntas específicas”, que no responden al concepto de información pública definida en la LTAIBG y cuya respuesta requeriría la confección de informes a medida.

¿Qué medidas ha implementado el Ministerio para garantizar el cumplimiento de la Directiva 2012/34/UE?

¿Qué pasos ha dado el Ministerio para resolver las preocupaciones de infracción de la Comisión Europea en 2024?

¿Cuáles son los criterios y procedimientos utilizados por el Ministerio para aprobar designaciones “medios propios” en contratos ferroviarios?

¿Cómo se han asignado y supervisado los fondos del PRTR o RRF? ¿Cuál es el estado de cualquier investigación o respuesta a quejas (...)?

¿Qué controles se adoptaron para evitar influencias indebidas? ¿Qué empresas de transporte de Europa del Este recibieron contratos públicos españoles

¿Qué datos existen sobre el impacto competitivo de empresas de Europa del Este incumplidoras en los mercados de transporte españoles desde 2020 hasta 2025?

¿Cuáles son los impactos en el comercio con el Reino Unido por distorsiones en el transporte español desde 2020 hasta 2025?



¿Qué análisis ha hecho el Ministerio sobre ayudas de estado implícitas por la no aplicación de normas salariales en el transporte?

A efectos de delimitar el objeto material del derecho de acceso, el artículo 13 de la LTAIBG establece que se entiende por información pública *“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”*. Esta definición incorpora un criterio funcional y de disponibilidad que exige, para que la información sea accesible, que se encuentre en poder de la entidad pública y que haya sido generada en el marco del ejercicio de sus competencias. Así las cosas, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que existe, por cuanto está en posesión del organismo que la recibe, bien porque éste la ha elaborado, o bien porque obra en su poder por haberla obtenido en el desarrollo de sus funciones, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

En este sentido, las preguntas específicas formuladas por el solicitante no se ajustan a la definición de información pública establecida en el artículo 13 de la LTAIBG, como es la puesta a disposición de información previamente elaborada o adquirida por los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones. No se refieren las peticiones a documentación preexistente que obre en poder de este Departamento, sino que sería precisa una acción previa de reelaboración prevista como causa de inadmisión por el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, para confeccionar “a medida” informes, análisis y resúmenes que den satisfacción a las concretas preguntas formuladas, lo que excede el marco legal del derecho de acceso, al no amparar la Ley la confección expresa de informes ni la respuesta a cuestionarios personalizados que impliquen la creación de contenido *ex novo*.

Al respecto, el CTBG ha señalado en su **Criterio Interpretativo CI/007/2015** que: *«(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. (...)»*. La búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección del informe que se necesitaría para atender a las solicitudes requeriría apartar a personal de las funciones que le son propias, obligación que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia, resultando una carga de trabajo desproporcionada.

Debe aclararse que el hecho de que la Administración publique ciertos datos no justifica la elaboración de informes a medida. Las Administraciones públicas deciden qué información publicar en función del interés general, pero esto no debe confundirse con el interés particular de obtener informes personalizados sin procedimiento administrativo. Esta interpretación ha sido reiteradamente respaldada por la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de



la Audiencia Nacional, que en su **Sentencia** dictada en el recurso de Apelación **63/2016**, señala expresamente que *“el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular”*.

Por su parte, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, argumenta que *“el artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”*.

De manera reiterada el CTBG advierte que el derecho de acceso **no ampara la elaboración de informes «ad hoc»** para dar contestación a una concreta solicitud de acceso. El Consejo ha consolidado esta doctrina en resoluciones como la **R/0276/2018**, en las que se afirma que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas a consultas ni la elaboración de informes específicos que no se correspondan con documentación previamente existente en poder de la Administración. Esta interpretación se fundamenta en que tales solicitudes implicarían la confección de informes específicos fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, lo que supondría llevar a cabo actos futuros, excediendo la esfera del derecho de acceso.

Por tanto, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c), ya que la divulgación de la información solicitada supondría un ejercicio de recopilación y reelaboración, por no existir información pública disponible en los términos exactos requeridos.

BLOQUE III: Aplicación subsidiaria del límite del artículo 14.1.f) “Perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”

En relación a la cuarta solicitud 00001-00109398, que incluye tanto requerimiento de documentación como respuesta a preguntas específicas, además de resultar plenamente vigente sobre ella las causas de inadmisión ya invocadas, SUBSIDIARIAMENTE resulta de aplicación el límite de acceso previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG, cuyo tenor literal reza que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Los límites del artículo 14 tienen como objetivo proteger otros intereses legítimos, distintos de los intereses de los solicitantes, que pueden quedar desprotegidos. Es decir, los límites existen para proteger información que no debe ser pública porque, si lo fuera, podría afectar a otros intereses públicos o privados.



Una vez analizada la solicitud, se considera que denegar la información solicitada supone una aplicación justificada y proporcionada del límite de acceso atendiendo a la circunstancia del caso concreto. En la actualidad, se están sustanciando procedimientos judiciales en curso sobre las materias objeto de consulta. Que el solicitante obtenga por estos cauces la información solicitada en este momento procesal podría ir en detrimento del derecho a la defensa de todos aquellos que están personados en el procedimiento de referencia.

Por tanto, procede denegar el acceso a esta información en virtud del artículo 14.1.f) de la LTAIBG por existir un riesgo real para la igualdad de partes en el proceso judicial en curso y el derecho a la tutela judicial efectiva; la estrategia procesal de las partes implicadas sometidas a enjuiciamiento e, incluso, para la efectividad y la confidencialidad del procedimiento. De aportarse información sin conocimiento ni autorización de los Tribunales se podría ver afectado el procedimiento judicial.

Cabe traer a colación la reciente sentencia de la Audiencia Nacional, de 8 de julio de 2025, que desestima el recurso del CTBG sobre la negativa de la SEPI a conceder acceso a la resolución del Consejo Gestor del Fondo de Apoyo a la Solvencia de Empresas Estratégicas (FASEE) que aprobó la ayuda a Air Europa y al acuerdo de gestión con los detalles y condiciones de esa ayuda, que son algunos de los documentos requeridos en el presente caso. La Audiencia Nacional consideró que la información solicitada está sujeta a un régimen legal de confidencialidad que desplaza la aplicación directa de la Ley de Transparencia, en los siguientes términos: *“el artículo 17.15 del Real Decreto-ley 5/2021 establece una concreta obligación de confidencialidad, y regula los límites y excepciones al mismo, y ninguna de las excepciones previstas a dicha confidencialidad concurre en el presente caso”*, que se apoya en la doctrina seguida en la Audiencia Nacional con el rescate de Plus Ultra.

Por cuanto antecede, **esta Secretaría de Estado, de forma consensuada con la Subsecretaría del Departamento, RESUELVE:**

Inadmitir el acceso a la información que se señala en la solicitud formulada por [REDACTED], conforme a lo establecido en los artículos 13, 18.1.b), c) y e) de la LTAIBG, siendo aplicación subsidiaria el límite previsto en el artículo 14.1.f) de la LTAIBG.



Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente Resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

LA DIRECTORA DEL GABINETE

Ainhoa Morondo Quintano