



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 847/2019

S/REF: 001-036405

N/REF: R/0847/2019; 100-003179

Fecha: 24 de febrero de 2020

Reclamante: RYANAIR DAC

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: AESA / MINISTERIO DE TRANSPORTE, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Expedientes sancionadores

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la aerolínea reclamante solicitó a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), 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) y con fecha 19 de julio de 2019, la siguiente información:

Que el conjunto de documentos que integran los Expedientes siguientes, correspondientes a procedimientos sancionadores de la AESA, constituyen "información pública", en el sentido del Artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

a) PSCPU/00015/12, incoado a SPANAIR.

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

b) Procedimiento sancionador incoado por la AESA a la compañía AEROLÍNEAS ARGENTINAS a raíz de siete cancelaciones de vuelos en noviembre de 2007, finalizado mediante Resolución Sancionadora de 27.2.2009.

c) Procedimiento(s) sancionador(es) incoado(s) a VUELING, por incumplimiento o incumplimientos del Artículo 7 del Reglamento (CE) 261/2004, con relación a las cancelaciones y grandes retrasos masivos de vuelos acaecidos en julio de 2016.

En adelante, denominamos conjuntamente los expedientes descritos en los apartados a), b) y c) anteriores como los “Expedientes”.

II. RYANAIR está interesada en acceder a la documentación integrante de los Expedientes, teniendo derecho a tal acceso de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 12 de la Ley 19/2013, con relación al Artículo 13 d) de la Ley 39/2015 y al Artículo 105 b) de la Constitución Española.

Que, si bien RYANAIR no está obligada a motivar la solicitud de acceso a dicha información (a tenor del Artículo 17.3 de la Ley 19/2013), dichos motivos corresponden con el hecho de haber sido RYANAIR expedientada, así como estar siendo expedientada en la actualidad, por la comisión de presuntas infracciones administrativas imputadas por la AESA de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea; análogas a las que fueron objeto de los Expedientes, incoados en su momento a compañías aéreas distintas.

RYANAIR tiene interés legítimo en conocer los antecedentes completos de dichos Expedientes, a fin de ejercer su derecho de defensa ante las instancias correspondientes; y, en particular, contrastar si la actuación de la AESA frente a RYANAIR es conforme a sus propios actos y no discriminatoria, atendiendo a los precedentes que obren en los Expedientes.

IV. Que, a los efectos del Artículo 17.2 d) de la Ley 19/2013, las modalidades preferentes de acceso a la información solicitada serían:

1. Con carácter principal: exhibición de los Expedientes por parte de la AESA ante representante de RYANAIR, en el día y hora que al efecto señale, sin perjuicio del derecho de RYANAIR a solicitar copia in situ de la totalidad o parte de los Expedientes.

2. Con carácter subsidiario: remisión de copia en papel de los Expedientes al domicilio para notificaciones que se designará mediante Otrosí al presente escrito; o bien la remisión de copia en archivo electrónico (pdf o similar) a la dirección de correo electrónico que asimismo se designará mediante Otrosí.

2. Mediante escrito de 24 de octubre de 2019, AESA contestó a la entidad solicitante en los siguientes términos:

*(...) **SEGUNDO.**- Con fecha de 17 de septiembre de 2019, esta Agencia remitió oficios a la Administración Concursal de SPANAIR (Grupo Gispert, Abogados y Economistas, SLP), AEROLÍNEAS ARGENTINAS y VUELING comunicándoles la solicitud de acceso formulada a los expedientes sancionadores en los que figuraban como interesados (...)*

***QUINTO.**- con fecha de 8 de octubre de 2019 se recibe en esta Agencia respuesta al oficio por parte de AEROLÍNEAS ARGENTINAS, oponiéndose a la petición de acceso de RYANAIR, alegando, en síntesis, que: (...)*

2) Continúa sus alegaciones oponiéndose al acceso interesado considerando que dicho expediente debía haber sido destruido como sucede con los procedimientos penales, exponiendo que el derecho de acceso a la información pública debe ser entendido como respecto de la información vigente, y no respecto de aquellos expedientes ya caducados, alegando implícitamente que la caducidad, determina el cese de la potestad administrativa de AESA sobre tales hechos.

Reitera que las posteriores resoluciones judiciales dictadas con ocasión de la impugnación contencioso administrativa modifican los propios contenidos del expediente sancionador, por lo que el acceso aislado Interesado conlleva un acceso a información incierta.

Sostiene que, aunque hipotéticamente se permitiese el acceso con las limitaciones expuestas en los puntos precedentes, su conocimiento por RYANAIR puede generar un daño a los intereses económicos y comerciales de Aerolíneas Argentinas, cuando además ambas compañías compiten a nivel internacional sin que las una ningún tipo de acuerdo comercial, por lo que los servicios de transporte prestados por ambas compañías se efectúan en régimen de competencia. Asevera que la información obrante en el expediente sancionador es susceptible de ser utilizada por RYANAIR para fines de marketing comercial comparativo en favor de sus servicios de transporte, en perjuicio económico y comercial de AEROLÍNEAS ARGENTINAS.

Concluye sus alegaciones interesando la desestimación de la petición solicitando expresamente no se facilite la información solicitada a RYANAIR, por ser perjudicial para los intereses económicos de AEROLÍNEAS ARGENTINAS, o subsidiariamente se limite el acceso referencial a la resolución de 27 de febrero de 2009 y su modificación por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo y la Audiencia Nacional.

***SEXTO.**- Con fecha de 10 de octubre de 2019 se recibe en esta Agencia respuesta al oficio por parte de VUELING oponiéndose a la petición de acceso de RYANAIR, alegando, en síntesis, que:*

(...) Continúa su oposición indicando que los expedientes solicitados constan datos confidenciales de VUELING relativos a gastos relacionados de asistencia de pasajeros, estrategia de protección de cliente e información relativa a los procedimientos internos del funcionamiento de la compañía que, como información privilegiada, forman parte del secreto empresarial no accesible por definición por terceros ni competidores, sosteniendo que se encuentran bajo la protección de la LSE. Considera que dicha información, no sólo tiene la capacidad de infligir un grave perjuicio al estar directamente relacionados con los volúmenes de negocio y beneficio de la compañía; sino que puede afectar a la libre competencia y al mercado.

3) Además, alega que la existencia de datos de carácter personal de pasajeros en dichos expedientes, debe impedir el acceso al expediente a RYANAIR, en cumplimiento de la normativa de protección de datos vigente.

4) Concluye su escrito manifestando que el acceso a dicha información perjudicaría gravemente los intereses empresariales de VUELING.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

SEGUNDO.- El acceso solicitado por RYANAIR, se refiere a diversos procedimientos sancionadores aeronáuticos tramitados por esta Agencia, relativos a diversas contravenciones de la Ley 21/2003 de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante LSA) contra las aerolíneas SPANAIR, AEROLÍNEAS ARGENTINAS y VUELING, (...)

TERCERO.- De acuerdo con la letra h) del apartado 1 del artículo 14 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. (...)

Teniendo en cuenta las alegaciones anteriores, debemos partir de la LSE, la cual en su artículo 1 considera secretos empresariales cualquier información o conocimiento que reúna la condición de ser secreto, entendido en el sentido de no ser generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en los que normalmente se utilice el tipo de información; que tenga un valor empresarial, ya sea real o potencial, y que haya sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en tal situación de ocultación; sin que se tenga constancia que dichos expedientes administrativos hayan sido objeto de divulgación pública por parte de las compañías afectadas, por lo que no

cabe apreciar en dichos expedientes ni su general conocimiento ni su notoriedad fuera del ámbito de las compañías, manteniéndose por lo tanto dentro del secreto empresarial.

El contenido de un expediente sancionador tiene un valor empresarial potencial que puede incidir en su reputación frente a sus clientes potenciales, y su titular puede adoptar medidas razonables para mantenerlo en secreto para evitar que su conocimiento o exposición pública genere daños en su reputación. Analizado el artículo 2 de la LSE, la información solicitada no se encuentra amparada por las excepciones que recoge dicho precepto. Además la información que se solicita tiene la cualidad de poder ser utilizada por un tercero para realizar actos de comparación y de denigración que están proscritos por la Ley 3/1991 de 10 de enero de Competencia Desleal en sus artículos 9 y 10; sin que en la LTAIBG exista una previsión de limitación al respecto, como ocurre con la previsión del artículo 15.5 de la LTAIBG relativa a la obligación del receptor de la información de aplicar la normativa de protección de datos a la hora de tratar la misma.

Sin embargo, la propia LSE salva dicha ausencia, desde el momento en que cataloga en su artículo 3.1.a) como violación del secreto empresarial, y por lo tanto su ilicitud, el acceso, la apropiación o copia no autorizadas de documentos, objetos, materiales, sustancias, ficheros electrónicos u otros soportes, que contengan el secreto empresarial o a partir de los cuales se pueda deducir. De dicha previsión de no cabe más que deducir que recae sobre esta Agencia, como encargada de tramitar los expedientes sancionadores interesados, la responsabilidad empresarial de proteger los datos que constituyan, o de los que se pueda deducir, la existencia de un secreto empresarial, como es el constituido por la comisión de infracciones administrativas.

No resulta óbice a lo anterior, el hecho de que en el caso de la compañía SPANAIR no se haya recibido respuesta por parte de la Administración Concursal al oficio remitido a los efectos de que se pronunciasen sobre si la concesión de dicho acceso perjudicaba a sus intereses empresariales, respecto de los intereses económicos y comerciales que tuviesen un valor real o potencial por su carácter reservado de conformidad con lo dispuesto en la LSE, dado que es un trámite de alegaciones obligatorio del que en modo alguno puede deducirse una autorización o una denegación; autorización o denegación únicamente competencia de esta Agencia cuya adopción debe estar presidida por un escrupuloso respeto del principio de legalidad que rige la actividad administrativa. (...)

El interés expresado excede el derecho a la información que viene protegido por la LTAIBG, al plantear una actuación de contraste propia de lo que es una actuación de fiscalización, que sólo puede ser ejercida por los órganos que legalmente la tienen atribuida, entre los que no se encuentra RYANAIR.

A tal efecto debemos recordar que, conforme a una reiterada Doctrina Constitucional consolidada, no cabe alegar la vulneración del principio de igualdad en la aplicación del derecho sancionador, que es a lo que se refiere respecto de verificar la ausencia de discriminación. En este sentido la Sentencia 181/2006, de 19 de junio (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006) (...)

Partiendo de lo anterior, y con independencia del contenido de tales expedientes, lo cierto es que aunque el solicitante considerase que no se le trata de igual forma, al estar presidida la actuación de esta Agencia por el cumplimiento del principio de legalidad, su derecho a la defensa le permite en ejercicio de las vías de recurso legalmente establecidas que, por parte de los órganos jurisdiccionales competentes, se verifique en el fondo y en la forma que, los actos administrativos adoptados en los procedimientos sancionadores en los que es parte, son adoptados con respeto del principio de legalidad, siendo revocados en caso contrario. (...)

3. Ante esta contestación, la solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 25 de octubre de 2019 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifiesta, en resumen, lo siguiente:

*(...) 3. Evidentemente, la resolución objeto de la presente reclamación, se ha dictado ignorando por completo el Criterio interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre la Aplicación del Artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Así, si nos basamos en las **Conclusiones del Criterio Interpretativo 1/2019**, la resolución en cuestión las contradice totalmente, pues:*

– Ha excluido directamente el derecho de acceso a la información pública, con una aplicación automática, indiscriminada y desproporcionada del límite previsto en el Artículo 14.1 h) de la LTAIBG, llegando incluso a cuestionar que los expedientes administrativos de la AESA sean “información pública” en el sentido del Artículo 13 de la LTAIBG.

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

– No ha realizado ningún “test” de daño ni ningún estudio individualizado del caso, ni del contenido de los Expedientes administrativos a cuyo acceso se solicita; sino que, sin más, ha denegado el acceso a información pública recurriendo a la Ley de Secretos Empresariales.

– Alude vagamente a posibilidades inciertas de que el acceso a la información pueda causar un perjuicio a los intereses “empresariales” de las compañías expedientadas; o llegando incluso a formular insinuaciones infundadas acerca de posible comisión de un delito de revelación de secretos si la AESA facilita el acceso a la información, o de la posible comisión de actos de competencia desleal por parte del solicitante de acceso a la información (sic).

La resolución, en realidad, no ofrece la más mínima motivación acerca de cuáles serían esos posibles perjuicios que se producirían de manera concreta e indubitada en todas y cada una de las compañías expedientadas, si se facilita el acceso a la información; y cuáles serían los posibles datos o informaciones exactamente cuya revelación perjudicaría los intereses “empresariales” de las expedientadas, de manera tal que sus intereses sean prevalentes al derecho de acceso a la información pública.

Desde luego, la resolución no ha concretado que los daños hipotéticos, en la revelación de la información, sean indubitados y concretos, además de sustanciales, reales y manifiestos; ni porqué la divulgación de cualquiera de los documentos que integran cada uno de los Expedientes administrativos sancionadores sea susceptible de causar tales daños. (...)

Por ello, nos parece contrario a Derecho que el Portal de la Transparencia del Ministerio de Fomento aplique de manera indiscriminada la Ley de Secretos Empresariales a la globalidad de expedientes sancionadores de la AESA, que en sí mismos no son “secretos empresariales” del Artículo 1 de la Ley de Secretos Empresariales, sino información pública a tenor del Artículo 13 de la LTAIBG.

Cosa distinta es que se pudiera valorar la concurrencia o no del límite previsto en el Artículo 14.1 h) de “perjuicio para los intereses económicos y comerciales”; lo que en todo caso debería haber valorado mediante un estudio individualizado y de la aplicación del test del daño, respecto de cada expediente y de cada uno de los documentos que los integren.

4.Y, aun siendo harto discutible, la apreciación de la existencia de un “secreto empresarial” en el sentido de la Ley de Secretos Empresariales debería haberse limitado, a lo sumo, con relación a informaciones o prueba documental que hubiesen aportado las expedientadas, de las cuales se pudiera inferir con notoriedad que cumplen los requisitos del Artículo 1.1 de

la Ley de Secretos Empresariales para ser considerados como tales, a pesar de haberlos presentados ante una Administración Pública, en procedimientos sancionadores de oficio.

(...)

La AESA, y el Ministerio de Fomento en general, deberían tener constancia de lo contrario: esto es, de que la existencia de dichos expedientes administrativos sí han sido objeto de divulgación pública, así que resultan de notorio conocimiento público, tanto por causas imputables a la propia AESA como a las compañías expedientadas:

– Cuando menos, los expedientes sancionadores incoados a SPANAIR y a AEROLÍNEAS ARGENTINAS fueron objeto de control judicial a instancias de dichas compañías, que decidieron recurrir ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por ello, se pueden hallar en las bases de datos recopilatorias de jurisprudencia, obviamente de público acceso, datos identificativos de los expedientes administrativos de procedencia de la AESA, así como información relevante sobre las multas impuestas por la AESA.

(...) resulta especialmente chocante, y además irrazonable, cuando resulta que la compañía SPANAIR desde hace años no realiza ningún tipo de actividad económica ni comercial, sino que se halla declarada en concurso de acreedores, en fase de liquidación. De hecho, se le dio vista de la solicitud de RYANAIR, y su Administración Concursal no presentó ninguna oposición al acceso a la información.

8. La resolución objeto de la presente reclamación ignora y se opone a la doctrina jurisprudencial y del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que hemos citado al principio de esta Alegación 2, particularmente en cuanto al derecho de acceso a la información pública consistente en expedientes administrativos sancionadores, ya finalizados.

Desde luego, tanto la STJUE de 13.1.2017 (As. T-189/14); la STS de 16.10.2017; la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 7ª) de 25.7.2018; la SJCCA N 5 85/2016, de 14.6.2016; la SJCCA Nº 2 46/2017, de 22.6.2017; la SJCCA Nº 5 41/2017, de 6.4.2017; así como la Resolución del Exp. R/0278/2018; la Resolución nº 166/2019, de 6.6.2019; la Resolución del Exp. R/0298/2017, de 18.9.2017; la Resolución del Exp. R/0013/2016, de 30.3.2016, censuran una aplicación genérica, indiscriminada, absoluta e injustificada del límite previsto en el Artículo 14.1 h) de la LTAIBG, con la que una administración pública pretenda denegar el acceso a la información contenida en expedientes sancionadores suyos ya finalizados; con la mera excusa, planteada en abstracto, de que contienen

supuestamente información del expedienteado cuya revelación pudiera perjudicar sus intereses económicos o comerciales. (...)

Asimismo, ya hemos concretado que el interés se centraba en conocer los criterios de la AESA empleados en tales Expedientes para determinar el cómputo de supuestos incumplimientos e infracciones administrativas del Artículo 37.2 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea con relación al Reglamento (CE) 261/2004, en casos de cancelaciones o retrasos masivos de vuelos; así como los criterios de la AESA empleados para graduar las sanciones impuestas, en aplicación e interpretación del Artículo 59 de la Ley de Seguridad Aérea, en casos análogos. (...)

En este punto, la resolución infringe claramente los Artículos 12, 14 y 17.3 de la LTAIBG, con relación al Artículo 105. b) de la Constitución Española: es improcedente denegar la solicitud de información con base en negar que el solicitante tenga un interés legítimo, cuando la propia norma exige al solicitante de motivar la solicitud de acceso a la información; porque, de entrada, todas las personas físicas y jurídicas son titulares del derecho de acceso a la información pública (vid. Preámbulo de la LTAIBG).

2. Por otra parte, la resolución del Portal de la Transparencia del Ministerio de Fomento niega que RYANAIR pueda tener un interés legítimo en acceder a la información solicitada, porque cuestiona y niega que conocer esa información le vaya a servir para demostrar un trato desigual o discriminatorio en procedimientos sancionadores de la AESA, de manera que se aventura a instruir a RYANAIR para que ejercite su derecho de defensa por otras vías.

(...) de ningún modo, es rechazar la solicitud de acceso a la información pública, porque el Portal de la Transparencia del Ministerio de Fomento crea que esa información no va a permitir a RYANAIR invocar la vulneración del principio de igualdad o la contradicción de la AESA con sus propios actos; o porque recomiende o advierta a RYANAIR de que no denuncie la vulneración de tales principios o derechos, y se atreva a indicarle acerca de cómo tiene que ejercer su derecho de defensa, o cómo ha de ejercer acciones legales. (...)

4. SUBSIDIARIAMENTE PROCEDENCIA DEL ACCESO PARCIAL A LA INFORMACIÓN SOLICITADA EX. ARTÍCULO 16 DE LA LTAIBG

(...) si hipotéticamente alguna de esas resoluciones de la AESA (ya fuera imponiendo alguna sanción, descartándola, etc.) contuviera o hiciera referencia a algún tipo de informaciones de las expedienteadas, cuya revelación pudiera supuestamente perjudicar intereses económicos o comerciales de éstas, la AESA podría identificar esos datos o informaciones

concretas y eliminarlos o suprimirlos del acceso a la información. No obstante, no hay razón que justifique denegar el acceso a la información que permita conocer cómo la AESA fundamentó su criterio en aquellos expedientes, y si finalmente impuso sanciones en los términos y por los motivos que llegó la propia AESA a adelantar en medios de comunicación, cuando decidió incoar tales expedientes sancionadores.

El acceso parcial a los expedientes administrativos, cuando menos a los referidos documentos que haya emitido o expedido la AESA, sería singularmente importante, para cumplir con el interés público de permitir el mejor conocimiento de las decisiones que toma la AESA, esto es, información relevante en la tramitación de tales expedientes o en la conformación de la voluntad pública de la AESA [vid. RRCTGB del Exp. R/0013/2016, de 30.3.2016, del Exp. R/0278/2018 y la nº 166/2019, de 6.6.2019; la STS de 16.10.2017; la SAN (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 7ª) de 25.7.2018; o la SJCCA Nº 5 41/2017, de 6.4.2017].

Asimismo, como hemos puesto ya de manifiesto, en el caso particular de la solicitud de acceso al Expediente PSCPU/00015/12 de la AESA, entendemos que no debería haberse planteado que el límite del Artículo 14.1 h) de la LTAIBG pueda afectar a ninguno de los documentos integrantes de dicho expediente; ello, al no haberse opuesto siquiera a la solicitud de RYANAIR, y al hallarse dicha compañía actualmente en fase de liquidación, sin realizar ningún tipo de actividad económica ni comercial.

5. Con fecha 29 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la AESA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, y al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 27 de diciembre la indicada Agencia realizó las siguientes alegaciones:

(...) como reconoce el reclamante existe información publicada sobre sanciones impuestas por AESA en expediente sancionadores a través de bases de datos jurídicas, en concreto a través del Centro de Documentación Judicial, por razón de los recursos contenciosos administrativos interpuestos por las interesadas y las correspondientes resoluciones judiciales que los resuelven. Así se obtienen muestras de la información que puede ser publicada a través de las sentencias, por lo que puede afirmarse que por decisión judicial la información que obra en las sentencias que se indican es la única que puede ser objeto de exposición pública. (...)

Resulta evidente que al haber solicitado los expedientes con la identidad de los interesados en los mismos como inculpados y posteriormente sancionados, aunque se

adoptasen cautelas desde esta administración, al tener la peticionaria información de bases de datos que le permitiría identificar a los interesados en los procedimientos y con ello disponer en plenitud de la totalidad de la información constitutiva de secreto empresarial, sin que sea lícito el acceso a la misma contra la voluntad del afectado.

(...) se reúnen en los tres expedientes reclamados, dado que: a) Su contenido no es generalmente conocido, salvo los datos reflejados en las noticias y en las sentencias que ya obran en poder del peticionario; b) tiene un indudable valor de descrédito que puede influir en la consideración ajena hacia el afectado, de ahí su valor en el mercado (comparación denigratoria) y c) el afectado no ha difundido dichos datos prefiriendo mantenerlos en el anonimato a excepción de la difusión derivada del ejercicio de las acciones legales impugnatorias de la sanción, las cuales se limitan a los datos y extremos que figuran publicados en las sentencias resolutorias de la impugnación, y en las noticias a las que hace referencia, por lo que, con dichos medios de conocimiento ya ha tenido cumplido acceso a la información que ha sido publicada. (...)

En respuesta a la alegación segunda, punto cuatro: *Por lo que respeta a la alegación de la peticionaria relativa a que no se puede aplicar la condición de secreto empresarial a los expedientes sancionadores de una administración pública por ser esta la titular del expediente, la misma tampoco puede ser acogida pues lo que la peticionaria aduce para las compañías interesadas en dichos procedimientos es la absoluta pérdida de derechos, derechos que sin embargo defiende en su propio caso. A tal efecto debe tenerse en cuenta que la defensa de los secretos empresariales está consagrada en nuestro ordenamiento jurídico, no solo en la Ley de Secretos Empresariales, sino a través del delito de revelación de secretos, por lo que no se puede unilateralmente privar de sus derechos a los interesados, tanto los recogidos en la normativa administrativa, como los reflejados en otras ramas del ordenamiento jurídico.*

Incorre por ello la peticionaria en contradicción cuando alega que la desestimación con base en la Ley de Secretos Empresariales es contraria a Derecho, desde el momento en que la interpretación de la misma se realiza con relación al contexto y al resto del ordenamiento jurídico, que es un todo unitario, sin que su aplicación pueda realizarse de forma independiente del ordenamiento jurídico.

Con relación al test del daño, el mismo se ha realizado y justificado debidamente en la resolución denegatoria, desde el momento en que se han tenido en cuenta tanto los

derechos del peticionario como los derechos de los interesados en los procedimientos administrativos sancionadores, habiendo desestimado la petición de forma motivada. (...)

En respuesta a la alegación segunda, punto seis: La falta de divulgación pública de los expedientes sancionadores es incuestionable desde el momento en que el propio peticionario solicita tener acceso a los mismos para ejercer su derecho a la defensa. Fácilmente podría el peticionario acreditar la publicidad de los mismos mediante su exhibición o mediante la reproducción de partes específicas de los mismos. El único objeto de divulgación han sido las noticias que hacían referencia a unos hechos noticiables, que habían sido presuntamente objeto de incoación en un procedimiento sancionador.

Respecto de los expedientes sancionadores incoados a las compañías SPANAIR y a AEROLINEAS ARGENTINAS que fueron objeto de recurso contencioso administrativo, por decisión judicial ya figuran publicados sus respectivas sentencias, los aspectos que los tribunales sentenciadores y el Consejo General del Poder Judicial consideraron procedentes publicar, sin que haya sido objeto de publicación el conjunto de actuaciones judiciales de dichos procedimientos, entre los que se incluían los procedimientos administrativos que se traen a colación. Es más, en la página de consulta de jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial se advierte específicamente respecto de dichas Sentencias que: "Las resoluciones que componen esta base de datos se difunden a efectos de conocimiento y consulta de los criterios de decisión de los Tribunales, en cumplimiento de la competencia otorgada al Consejo General del Poder Judicial por el art. 560.1.10º de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El usuario de la base de datos podrá consultar los documentos siempre que lo haga para su uso particular".

De dicha advertencia no se puede más que concluir que la información que se solicita, por decisión del Poder Judicial, no es pública, excepto en lo que se refiere al contenido de las sentencias estrictamente consideradas. Relacionado con este aspecto, el artículo 235 de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio del Poder Judicial establece que "Los interesados tendrán acceso a los libros, archivos y registros judiciales que no tengan carácter reservado, mediante las formas de exhibición, testimonio o certificación que establezca la ley. Resulta evidente que formado los expedientes administrativos parte de los expedientes judiciales incoados, la Ley Orgánica del Poder Judicial impide el acceso a la peticionaria a los mismos, aunque se dan las mismas circunstancias que las alegadas para solicitar el acceso en su petición de acceso a la administración.

En respuesta a la alegación segunda, punto siete: En lo que respecta a la situación concursal de la mercantil SPANAIR, la doctrina de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo deja claro que su situación jurídica es igual que la de cualquier otra compañía. Así la Sentencia nº 220/2013 de fecha 20 de marzo de 2013 establece inequívocamente que ni la apertura de la fase de liquidación, ni la conclusión de esta en tanto en cuanto subsistan obligaciones preexistentes pendientes de satisfacción, suponen la extinción de la personalidad jurídica de la misma, careciendo de relevancia cancelación del asiento registral el cual ... "no implica la efectiva extinción de su personalidad jurídica, la cual no se produce hasta el agotamiento de todas las relaciones jurídicas que la sociedad entablara ..." cuestiones que quedan fuera de las potestades de esta Agencia al ser su declaración competencia del Juzgado de lo Mercantil que conozca del concurso; considerándose igualmente de competencia ajena a la AESA la determinación de los efectos que, en su caso, pudiera tener dicha situación de liquidación sobre la mercantil concursada.

(...) tal y como indica el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución mencionada en la reclamación por la peticionaria Expediente R/0278/2018) que la LTAIBG: "(...) tiene como principal objetivo someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones", se refiere claramente a otro tipo de actividades, no a las actividades regladas o administrativas realizadas bajo el respeto escrupuloso del principio de legalidad, que, en garantía del tal principio, pueden ser objeto de revisión por parte de los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. (...)

Por lo que se refiere al acceso o solicitud parcial, el mismo supone una alteración sustancial de la petición, sobre la que esta Administración no ha tenido oportunidad de dictar resolución. Así en su escrito fechado el 19 de julio de 2019 dirigido a AESA, la peticionaria centraba su petición en "conocer los antecedentes completos de dichos expedientes", es decir los antecedentes de las mercantiles interesadas en los mismos, sin mencionar específicamente ni el acuerdo de inicio, ni la propuesta de resolución ni la resolución de los expedientes. (...)

Por consiguiente, se considera que, si se desea en este momento solicitar otra cuestión, habrá de realizarse la petición en forma al respecto, para su estudio y resolución, sin perjuicio de señalar que los extremos subsidiariamente solicitados, están a disposición de la

peticionaria en las Sentencias que alude, conforme a lo que el Tribunal competente ha considerado procedente de ser publicado conforme al ordenamiento jurídico.

6. En atención a las alegaciones formuladas, y en aplicación del art. 24.3 de la LTAIBG, se procedió con fecha 4 de noviembre a la realización de trámite de audiencia a terceros previa identificación por parte de AESA, de aquellos eventualmente perjudicados con el acceso que se solicita- GRUPO GISPERT, ABOGADOS Y ECONOMISTAS, SLP (Entidad Instante del Concurso: SPANAIR, S.A.); VUELING AIRLINES, S.A., AEREOLÍNEAS ARGENTINAS, S.A.-.

Mediante escrito de entrada 28 de enero de 2020 AEREOLÍNEAS ARGENTINAS, S.A. manifiesta su total conformidad con las alegaciones efectuadas por la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA, mediante su escrito de 26 de diciembre de 2019, que obra en el expediente administrativo, dando, para evitar repeticiones innecesarias, por reproducidas las mismas en el presente escrito.

Y mediante escrito de entrada 27 de enero de 2020 VUELING AIRLINES, S.A realizó las siguientes alegaciones:

*(...) nos adherimos a la posición de AESA, en su escrito de alegaciones a la reclamación formulada por Ryanair contra la resolución a la solicitud de acceso a la información pública ante el Consejo de Transparencia y Buen gobierno y nos reiteramos en nuestro escrito de fecha 8 de octubre de 2019 presentado ante la Comunicación de Acceso a la Información remitida por AESA, por el que nos oponíamos a la solicitud de documentación por parte de Ryanair a AESA de el/los procedimiento(s) sancionador(es) incoado(s) a Vueling con relación a las cancelaciones y grandes retrasos acaecidos en julio de 2016.
(...)*

Transcurrido el plazo concedido al efecto, GRUPO GISPERT, ABOGADOS Y ECONOMISTAS, SLP (Entidad Instante del Concurso: SPANAIR, S.A.) no ha presentado alegaciones, constando la notificación del trámite de audiencia efectuada el 14 de enero de 2020.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

de Transparencia y Buen Gobierno⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12⁵, 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Respecto al fondo del asunto, cabe recordar que el objeto de la solicitud de información se concretaba en la información contenida en los expedientes: a) *PSCPU/00015/12, incoado a SPANAIR*; b) *Procedimiento sancionador incoado AEROLÍNEAS ARGENTINAS a raíz de siete cancelaciones de vuelos en noviembre de 2007, finalizado mediante Resolución Sancionadora de 27.2.2009*; c) *Procedimiento(s) sancionador(es) incoado(s) a VUELING, por incumplimiento o incumplimientos del Artículo 7 del Reglamento (CE) 261/2004, con relación a las cancelaciones y grandes retrasos masivos de vuelos acaecidos en julio de 2016*, y que ha sido denegado por la AESA al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Los intereses económicos y comerciales*.

Argumenta fundamentalmente la Administración que *el contenido de un expediente sancionador tiene un valor empresarial potencial que puede incidir en su reputación frente a sus clientes potenciales, y su titular puede adoptar medidas razonables para mantenerlo en secreto para evitar que su conocimiento o exposición pública genere daños en su reputación*, así como, que *la información que se solicita tiene la cualidad de poder ser utilizada por un tercero para realizar actos de comparación y de denigración que están proscritos por la Ley 3/1991 de 10 de enero de Competencia Desleal, y, que recae sobre esta Agencia, como*

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

encargada de tramitar los expedientes sancionadores interesados, la responsabilidad empresarial de proteger los datos que constituyan, o de los que se pueda deducir, la existencia de un secreto empresarial.

4. Los expedientes sancionadores por los que se interesa la entidad solicitante se encuentran regulados en la [Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea](#)⁶, y vienen referidos al incumplimiento de alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 37.2:

1. Además de las que se establecen en el artículo anterior, son obligaciones de las compañías dedicadas al transporte aéreo comercial y de las empresas que realicen trabajos aéreos las siguientes:

1.ª Disponer de los derechos, certificados, licencias o autorizaciones, válidos y eficaces, exigidos para la actividad que pretendan realizar.

2.ª Cumplir las condiciones, excepciones y limitaciones impuestas en las licencias o autorizaciones o en las normas reguladoras de la prestación de servicios de transporte aéreo comercial y la realización de trabajos aéreos.

3.ª Asegurar la continuidad en la prestación de estos servicios con el nivel de seguridad exigido.

4.ª Cumplir los deberes legalmente establecidos de formación de su personal en materia de seguridad operacional y de la aviación civil.

2. Las compañías dedicadas al transporte aéreo comercial están obligadas, además, a:

1.ª Cumplir con las obligaciones establecidas para la protección de los derechos de los pasajeros en el Reglamento (CE) 261/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y cancelación o gran retraso de los vuelos y en el Reglamento (CE) 1107/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo.

2.ª Informar de las causas de la cancelación o el retraso del vuelo, así como de los derechos que asisten a los pasajeros afectados. Esta información, que deberá ser veraz y

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-13616&p=20190330&tn=2>

precisa, será ofrecida por las compañías de forma inmediata, sin necesidad de que les sea requerida por los pasajeros, tras tener conocimiento de las circunstancias que concurran.

5. Sentado lo anterior, ha de recordarse que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia](#)⁷, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”

Asimismo, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites:

- [Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015](#)⁸: “(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)".

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015⁹: "Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos". "Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y **los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño**; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016¹⁰: "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2016/16_particular_7_tributos.html

ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.
(...)

- Finalmente, la [Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017](#)¹¹ señala lo siguiente: (...) "*Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1*".(...) *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (...)*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

6. En lo que respecta a la información comercial secreta y a los posibles perjuicios a los intereses económicos y comerciales (art. 14.1 h), es criterio consolidado de este Consejo de Transparencia que el mismo puede derivarse de la revelación de lo regulado como secreto empresarial por la [Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales](#)¹², de la transposición de la Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, que señala define secreto comercial en su artículo 2 en los siguientes términos:

(...) la información que reúna todos los requisitos siguientes:

a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas;

b) tener un valor comercial por su carácter secreto;

¹¹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-2364>

c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control;

Precisamente en base a dicha normativa y sobre la aplicación del citado límite del artículo 14.1 h) la Presidencia de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha adoptado el [Criterio Interpretativo 1/2019¹³](#), el 24 de septiembre de 2019, en el que se concluye:

I. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

II. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden 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 el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

III. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

¹³ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar – por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

V. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. (...)

VII. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.

7. Teniendo en cuenta todo lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte el criterio mantenido por la Administración- a la vista de las alegaciones formuladas por las aerolíneas afectadas por los expedientes sancionadores que se solicitan- que la información requerida implica el acceso por parte de un tercero a información de carácter sensible para las compañías interesadas.

En este sentido, cabe recordar que se solicita la totalidad de la documentación incluida en los expedientes sancionadores, por lo que, más allá del conocimiento de la actuación pública y de la rendición de cuentas por la decisión que adopta AESA, se solicita información aportada por parte de las aerolíneas afectadas por los procedimientos sancionadores llevados a cabo. Así, parece razonable entender que las compañías objeto de dichos expedientes sancionadores aportaron al procedimiento cuantos documentos fueran necesarios para fundamentar su posición y articular su defensa. Unos documentos que, lógicamente, aportarían datos sobre las compañías que, teniendo en cuenta las actuaciones que fueron objeto de investigación y sanción, pudieran venir referidos al desarrollo de su actividad que, en el marco de la situación de competencia en la que actúan tanto la compañía solicitante como las aerolíneas afectadas por los expedientes, pudieran afectar a los intereses económicos y comerciales de éstas. Así, entendemos que la documentación solicitada y más, como decimos, en una situación de competencia directa entre la solicitante y las afectadas por los procedimientos sancionadores, podrían de forma razonable y no meramente hipotética, debilitar su posición en el mercado y producir un detrimento de su competitividad

A nuestro juicio, por lo tanto, el perjuicio a los intereses de SPANAIR, S.A.); VUELING AIRLINES, S.A. y AEROLÍNEAS ARGENTINAS, S.A es real y no meramente hipotético y, dada la condición de competidores, entre ellas y conjuntamente con la entidad que presenta la reclamación, el acceso puede afectar a información comercial sensible y, por lo tanto, ser cuantificable de forma económica.

8. No obstante lo anterior, y como destacábamos en el criterio interpretativo antes reproducido, la aplicación de los límites al acceso debe partir no sólo de un análisis del perjuicio derivado del acceso a la información, sino también de posible existencia de un interés superior en el conocimiento de la información que prevaleciera frente al perjuicio que pudiera ser ocasionado.

En este punto, a nuestro juicio, entraría en juego el acceso parcial a la información solicitada, previsto en el art. 16 de la LTAIBG y del que AESA realiza un análisis que no compartimos.

En efecto, no suscribimos la argumentación de la Agencia en relación con el acceso parcial a la información respecto del que entiende que *supone una alteración sustancial de la petición, sobre la que esta Administración no ha tenido oportunidad de dictar resolución, y por consiguiente, se considera que, si se desea en este momento solicitar otra cuestión, habrá de realizarse la petición en forma al respecto, para su estudio y resolución.*

A este respecto, hay que recordar a AESA que el artículo 16 de la LTAIBG dispone que *en los casos en que la 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 toda 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.* Es decir, el acceso parcial no puede considerarse como una alteración sustancial de la petición ya que la interpretación contraria implicaría desvirtuar el propio acceso parcial previsto, como decimos, en el art. 16 de la norma. No es lo mismo el acceso parcial que cambiar los términos de una solicitud de información que podría perjudicar el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución, y que en ningún caso se produce si se diera un acceso parcial sobre una solicitud de información cuyos términos no han sido modificados.

9. En este punto, debemos volver a retomar la finalidad o *ratio iuris* de la norma, expresada en su Preámbulo en el siguiente sentido: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

En este sentido, el motivo expresado por la entidad solicitante para requerir la información es que, en la actualidad, se encuentra expedientada por *la comisión de presuntas infracciones administrativas imputadas por la AESA de la Ley 21/2003, de Seguridad Aérea; análogas a las que fueron objeto de los Expedientes, incoados en su momento a compañías aéreas distintas.* Dichas actuaciones han sido publicadas por la propia AESA tal y como figura en el siguiente enlace: https://www.seguridadaaerea.gob.es/lang_castellano/noticias_revista/noticia_anteriores/2017/nuevo_expediente_a_ryanair.aspx

Por lo tanto, el objeto último de la solicitud de información es el conocimiento de la actuación pública y, en este caso concreto, la comprobación de que el criterio mantenido previamente por AESA ante unos determinados hechos, es aplicado en la investigación y eventual sanción de hechos de similar naturaleza. Se trata, por lo tanto, de información que entronca plenamente con la finalidad de la LTAIBG.

Según consta en el expediente de la presente reclamación, es público que AEROLÍNEAS ARGENTINAS, S.A fue expedientada por AESA como consecuencia de 7 cancelaciones en el año 2007. Dicha decisión administrativa fue objeto de recurso judicial a consecuencia del cual se modificó la sanción impuesta.

En cuanto al expediente sancionador que afectó a VUELING AIRLINES, S.A., consta que el mismo venía referido a cancelaciones y masivos retrasos en julio de 2016. Según se puede comprobar en las informaciones que adjunta la reclamante, se hicieron públicos los motivos de la sanción, concretando que se trataba de cancelaciones, retrasos y pérdida de equipajes así como la imposición de sanciones, entre las que se encontraban el abono de indemnizaciones a los pasajeros.

Finalmente, y en relación a SPANAIR, S.A.- actualmente en concurso de acreedores- según consta en la Sentencia de la Audiencia Nacional, aportada por la reclamante, las infracciones se debieron por no mantener continuidad del servicio hasta el cierre, así como por retrasos y cancelaciones.

De los apartados anteriores podemos concluir que, si bien se conoce con carácter general que las tres compañías mencionadas fueron expedientadas por AESA, los motivos por los que se iniciaron los procedimientos sancionadores e, incluso, las sanciones impuestas, no consta que hayan sido publicadas las resoluciones sancionadoras dictadas por AESA. A este respecto, entendemos que el conocimiento de dichas resoluciones permitiría, por un lado, conocer los hechos y circunstancias que resultaron acreditados de las actuaciones de inspección realizadas, los fundamentos jurídicos en los que AESA fundamentó su decisión y, finalmente y en consecuencia, la decisión finalmente adoptada. Entendemos que el conocimiento de dicha información guarda directa relación con la finalidad de la LTAIBG tal y como hemos señalado previamente y permite el control y rendición de cuentas por la actuación llevada a cabo por AESA. Máxime si, como indica la entidad reclamante, ésta se encuentra inmersa en un procedimiento en el que se investigan circunstancias similares a las que fueron objeto de investigación y sanción en los expedientes.

Esta conclusión no se ve alterada por el hecho de que las sanciones hubieran sido objeto de recurso judicial ni por el alcance y finalidad de la publicación de los pronunciamientos

judiciales que también forma parte de la argumentación de AESA en la presente reclamación. A este respecto, debemos recordar que el derecho de acceso a la información regulado en la LTAIBG tiene anclaje constitucional, *debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia* (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016) y cuya protección y garantía, por lo tanto, ha de tener en cuenta esta naturaleza.

De igual forma, los Tribunales de Justicia se han mostrado reiteradamente a favor de garantizar el acceso a la información que permita conocer la *conformación de la voluntad pública del órgano* (Sentencia 41/2018, de 6 de abril de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid y sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2018, dictada en el Recurso de Apelación nº 46/2018), por lo que no podemos sino afirmar que el conocimiento de la resolución sancionadora dictada por AESA queda plenamente amparada por el derecho reconocido por la LTAIBG.

Por cuanto antecede, la presente reclamación debe de ser estimada parcialmente y reconocer el derecho de acceso respecto de las resoluciones sancionadoras dictadas por AESA en los procedimientos sancionadores identificados en la solicitud.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por RYANAIR DAC, con entrada el 25 de noviembre de 2019, contra la resolución de 24 de octubre de 2019, de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA.

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a RYANAIR DAC la siguiente información:

Resoluciones sancionadoras dictas en los siguientes procedimientos

a) PSCPU/00015/12, incoado a SPANAIR.

b) Procedimiento sancionador incoado por la AESA a la compañía AEROLÍNEAS ARGENTINAS a raíz de siete cancelaciones de vuelos en noviembre de 2007, finalizado mediante Resolución Sancionadora de 27.2.2009.

c) Procedimiento(s) sancionador(es) incoado(s) a VUELING, por incumplimiento o incumplimientos del Artículo 7 del Reglamento (CE) 261/2004, con relación a las cancelaciones y grandes retrasos masivos de vuelos acaecidos en julio de 2016.

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)¹⁴, 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 octubre](#)¹⁵, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>