



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2978/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial: retroacción.

Palabras clave: transporte, aviación, aerolíneas, sanciones, art. 18.1.a) y c) LTAIBG, art. 14.1.h) LTAIBG, art. 19.3 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente el 30 de septiembre de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (n.º GESAT 00001-00109062):

«Registros de sanciones impuestas por la AESA por incumplimientos de la Regulation (CE) No 261-2004 (2018-2025), incluyendo número de casos y aerolíneas involucradas.

Informes internos sobre la aplicación de la Regulation (CE) No 261-2004 en España, incluyendo correspondencia con la Comisión Europea sobre la referencia al TJUE en 2023 (C(2023) 4567).

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



Datos estadísticos sobre quejas de pasajeros aéreos relacionadas con vuelos desde o hacia España (2018–2025).

Además, solicito respuestas a las siguientes preguntas, adaptadas a las competencias de su Ministerio:

¿Cuál es el número anual de sanciones emitidas por la AESA por violaciones de la Regulation 261-2004 (2018–2025), y qué aerolíneas fueron las más sancionadas?

¿Cuáles son las medidas adoptadas por el Ministerio para corregir las deficiencias en la aplicación de la Regulation 261-2004 identificadas en el informe de la Comisión de 2023?

¿Cuántas quejas de pasajeros aéreos relacionadas con vuelos españoles se recibieron por la AESA (2018–2025), y cuál fue el porcentaje resuelto favorablemente?».

2. Con fecha 3 de noviembre de 2025 AESA acordó la ampliación del plazo para resolver. El acuerdo fue notificado al reclamante que accedió a su comunicación con fecha 6 de noviembre de 2025.
3. Mediante escrito registrado el 28 de noviembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto que no ha recibido respuesta a su petición cuyo contenido reitera.
4. Con fecha 1 de diciembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación a la Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 23 de diciembre tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) esta Agencia resolvió concediendo parcialmente el acceso a la información solicitada, toda vez que, en relación con la petición relativa a la identidad de las compañías aéreas que estuvieron involucradas en procedimientos sancionadores, sancionadas o no, procedía su inadmisión al no ser información pública en el sentido

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



indicado por la Ley 19/2013, que no es otra que el ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública.

La decisión de AESA se fundamentaba esencialmente en que la información solicitada no tenía la consideración de información pública, sino que lo que se pretendía a través de la misma no era fiscalizar la actividad administrativa de esta agencia en su condición de administración pública, más lo contrario, la información que se solicita es información privada o particular dado que con ella se fiscaliza a las compañías aéreas en cuestión, finalidad no recogida en la ley, de tal forma que no cabía más que denegar la misma por no ser información pública en el sentido indicado en la Ley 19/2013.

Igualmente, esta Agencia Estatal resolvió indicando que concurría el límite previsto en el artículo 14.1 apartado h) de la LTAIBG pues la información solicitada suponía un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las compañías aéreas. De esta manera, facilitar los datos por parte de AESA suponía riesgo de restricción de la competencia en general, y un riesgo para los intereses comerciales de las compañías en particular.

Finalmente, AESA resolvió haciendo alusión a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG relativa a la necesaria labor de reelaboración para obtener los datos solicitados.

Concretamente, para obtener estos datos sería necesario analizar y sistematizar la información y contenido de 398 expedientes sancionadores resueltos durante el periodo 2018-2025. Por este motivo, se indicó al peticionario que para la obtención de ese dato resultaba necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración en cada uno de los expedientes sancionadores resueltos en el periodo solicitado.

En base a todo lo expuesto, esta Agencia resolvió conceder parcialmente el acceso a la información solicitada toda vez que parte de los datos solicitados no podían facilitarse por las razones previamente expuestas.

(...)

AESA notificó al solicitante la ampliación de plazo para resolver la solicitud de transparencia el día 3 de noviembre de 2025 y, además, el peticionario accedió y leyó la misma el 6 de noviembre de 2025 a las 17:52:02 horas. Esto significa que el

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 3 de 22



petionario era conocedor de que AESA disponía de un plazo de un mes adicional para resolver su solicitud de acceso a la información.

(...) AESA, dictó la Resolución de acceso parcial a la información con fecha 1 de diciembre de 2025 y la cual consta notificada al solicitante el 3 diciembre de 2025 a las 11:43:39 hora, es decir, dentro del plazo legalmente previsto para resolver una vez solicitada la ampliación.

Por consiguiente, en el momento en el que el petionario interpone reclamación ante el CTBG, el 28 de noviembre de 2025, su solicitud de acceso a la información aún se encontraba en plazo para su resolución por parte de AESA. (...)».

Formando parte del expediente acompaña copia de la resolución de 1 de diciembre de 2025 que se pronuncia en los siguientes términos:

«(...) En relación con la primera petición formulada por el solicitante, esta Agencia ha de indicar que la misma se encuentra relacionada con la primera pregunta cuya respuesta se desarrollará en el Fundamento de Derecho Quinto de la presente Resolución.

Por consiguiente, en primer lugar, y respecto la petición de la solicitud acerca de los datos relativos a los Registros de sanciones impuestas por la AESA por incumplimientos del Reglamento (CE) N° 261-2004 (2018-2025), incluyendo número de casos y aerolíneas involucradas, se concede el acceso parcial a la información solicitada por el petionario al formar parte dicha información de la actividad administrativa de esta Agencia y que ha sido elaborada u obtenida en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, puede considerarse información pública en los términos del artículo 13 de la LTAIBG.

Una vez realizadas las pertinentes consultas en nuestras bases de datos, y dentro del marco temporal indicado, se facilita a continuación los datos disponibles objeto de la presente solicitud y que esta Agencia posee:

	Nº EXPEDIENTES	Nº AEROLÍNEAS
EXPEDIENTES RESUELTOS 2018-2024	398	128

*2025: En relación con los datos relativos al año 2025, se informa al petionario que en la actualidad no se pueden facilitar los datos de las sanciones impuestas por la AESA por incumplimientos del Reglamento (CE) N° 261-2004 (2018-2025),



dado que se trata de una información que está en curso de elaboración y publicación general de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG.

Por lo que se refiere a la petición relativa a la identidad de las compañías aéreas que estuvieron involucradas en procedimientos sancionadores, sancionadas o no, procede la inadmisión de la misma, pero por razones de economía procedimental y a fin de evitar la reiteración de pronunciamientos, nos remitimos a lo que se motivará al respecto en el apartado cinco de esta resolución.

(...)

En relación con la petición de acceso a los informes internos sobre la aplicación del Reglamento (CE) N° 261-2004 en España, solicitada por el interesado, se concede la información requerida. Los informes internos sobre la aplicación del Reglamento (CE) 261/2004 son los informes que anualmente elabora AESA y que se publican en su página web y que puede ver a través del siguiente enlace:

<https://www.seguridadaaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/otros-contenidos-de-interes/informe-anual-y-encuesta-de-satisfaccion>

Por otro lado, en cuanto a la petición relativa a la correspondencia con la Comisión Europea sobre la referencia al TJUE en 2023 (C (2023) 4567), esta Agencia Estatal ha de indicar que, en relación al informe de referencia de la comisión C (2023) 4567 se informa que el ámbito de dicho informe es el marco del procedimiento de control de ayudas de Estado del artículo 108(2) TFUE. En concreto se tratan las siguientes materias:

- Se refiere a las ayudas públicas otorgadas por Dinamarca y Suecia a la aerolínea SAS durante la crisis del COVID-19 (recapitalización).*
- Su objetivo es analizar si esa ayuda es compatible con las normas de la UE sobre ayudas estatales, no con los derechos de los pasajeros.*
- Se apoya en el Marco Temporal de Ayudas Estatales COVID-19, no en el Reglamento 261/2004.*

Teniendo en cuenta lo anterior en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) 261/2004 no aplica este informe de la Comisión y por lo tanto no existe informe de correspondencia con la Comisión Europea desde AESA en relación al mismo.

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 22



(...)

Conforme a lo requerido por el peticionario en su solicitud de acceso a los datos estadísticos sobre quejas de pasajeros aéreos relacionadas con vuelos desde o hacia España (2018–2025), se concede acceso a esta parte de la solicitud.

Por consiguiente, se facilita el enlace a la página web de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) a través del el cual se puede consultar por el solicitante la información requerida sobre los datos estadísticos:

<https://www.seguridadaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/otros-contenidos-de-interes/informe-anual-y-encuesta-de-satisfaccion>

(...)

Como se ha adelantado en el Fundamento de Derecho Segundo de la presente Resolución, a continuación, esta Agencia Estatal procederá a dar respuesta a la petición relativa a las compañías aéreas involucradas en procedimientos sancionadores.

No obstante, y antes de analizar la referida petición, en relación con la solicitud del número anual de sanciones emitidas por la AESA por violaciones del Reglamento (CE) n° 261/2004 en el período 2018–2025, se concede el acceso a esta parte de la información requerida por el solicitante al formar parte dicha información de la actividad administrativa de esta Agencia y que ha sido elaborada u obtenida en el ejercicio de sus funciones razón por la cual puede considerarse información pública en base a lo previsto en el artículo 13 de la LTAIBG.

A continuación, se facilitan los datos disponibles en esta Agencia Estatal en relación con las sanciones emitidas por la AESA por violaciones del Reglamento (CE) n° 261/2004:

AÑO	Nº EXPEDIENTES RESUELTOS
2018	46
2019	79
2020	67
2021	96
2022	50
2023	43
2024	18

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 6 de 22



(...) en relación con la petición relativa a las compañías involucradas y cuáles fueron las más sancionadas, esta Agencia Estatal de Seguridad Aérea debe analizar si la información interesada es información pública en el sentido indicado por la Ley 19/2013, que no es otra que el ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Es decir, es un mecanismo que se otorga a los ciudadanos para permitirles fiscalizar la actividad de las Administraciones Públicas, y no un instrumento de investigación por el que se pueda obtener información de terceros, en este caso compañías aéreas. (...)

Por consiguiente, resulta evidente que el conocer por parte del solicitante cuáles han sido las aerolíneas más sancionadas, en modo alguno sirve a la finalidad de la ley de transparencia, que sería en el caso de AESA, fiscalizar la actividad administrativa de esta agencia en su condición de administración pública, más lo contrario, la información que se solicita es información privada o particular dado que con ella se fiscaliza a las compañías aéreas en cuestión, finalidad no recogida en la ley, de tal forma que no cabe más que denegar la misma por no ser información pública en el sentido indicado en la Ley 19/2013.

En conclusión, no siendo información pública la anteriormente expuesta conforme a lo previsto en el artículo 13 de la LTAIBG, procede la denegación del acceso a esta parte de la información solicitada, sin perjuicio de la información concedida.

No obstante, para el caso de que el solicitante considerase que la información requerida sí es información pública en virtud de lo previsto en el artículo 13 de la LTAIBG, ha de indicarse que en la presente solicitud de información concurriría el límite previsto en el artículo 14.1 apartado h) de la LTAIBG.

(...)

a) Los intereses económicos y comerciales

Para el buen desarrollo de sus actividades, los datos facilitados por AESA no pueden comprometer intereses comerciales y otros intereses económicos en relación con la identificación de las compañías aéreas más sancionadas por vulneraciones del Reglamento (CE) n° 261/2004. La divulgación de datos como los solicitados por el peticionario, afectaría al límite recogido en el artículo 14.1 de la

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 7 de 22



LTAIBG referente a los “intereses económicos y comerciales” (letra h), tal y como se motiva a continuación.

De esta manera, el límite lo constituye el proteger los intereses comerciales y otros intereses económicos, en este caso del ámbito privado, con el objetivo fundamental de “evitar daños indebidos a la capacidad competitiva o las posiciones negociadoras de los titulares”. En la solicitud de información que nos ocupa, AESA no puede divulgar los datos solicitados en relación con las compañías aéreas pues parece evidente que la difusión de la referida información requerida por el peticionario puede perjudicar claramente la posición de las compañías concernidas, en los ámbitos de la competencia o la negociación en el mercado en el que sus competidores se hallarían en una posición de ventaja, que sí tendrían asegurada la protección de sus intereses económicos y comerciales.

El deber de sigilo de AESA debe abarcar a todas las compañías aéreas por igual sin permitir que su posición como Autoridad Nacional de Supervisión coloque por su acción a unas compañías en una posición de ventaja frente a otras.

Para el buen desarrollo de sus actividades, el secreto comercial está protegido contra su obtención, utilización y revelación ilícita, en este caso por AESA, por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales (en adelante LSE).

Para considerar que una determinada información constituye propiamente un secreto comercial o empresarial, la LSE establece un triple requisito:

- a) Que la información no sea “generalmente conocida” en los términos definidos en la norma.
- b) Tener un valor en el mercado precisamente por no ser conocida.
- c) Haber sido objeto por parte de su propietario de medidas “razonables” para evitar su divulgación.

No cabe duda de que la información que nos ocupa se ajusta a estas tres condiciones y por ello, debe ser considerada como secreto comercial y empresarial, razón por la que debe estar sometida a protección frente a su difusión. Es por ello que, la divulgación de las aerolíneas más sancionadas vulnera la limitación establecida en el artículo 14.1, apartado h) de la LTAIBG.

(...)

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 8 de 22



Test del daño:

(...) La concesión de las aerolíneas más sancionadas por AESA por incumplimientos del Reglamento (CE) nº 261/2004 podría implicar un riesgo para las actividades desarrolladas por las compañías aéreas en el seno de su ejercicio.

De este modo, y respecto a los aspectos relativos a la competencia en el que las compañías aéreas desarrollan sus actividades, cabe indicar que la misma ha de ser mantenida y velada por la propia AESA por lo que resulta imprescindible que ésta con su actuación no altere el marco seguro en el que deben operar todas las compañías aéreas, y por ende, esta Agencia Estatal ha de mantener un control riguroso sobre esta información.

Por consiguiente, la divulgación de la referida información por AESA podría afectar a los intereses económicos y comerciales dado que resulta evidente que aportar los datos sobre dichas compañías, teniendo en cuenta las actuaciones que fueron objeto de investigación y sanción, pueden referirse al desarrollo de sus actividades. De esta manera, la información requerida por el solicitante implica el acceso por parte de un tercero a información de carácter sensible para las compañías aéreas en cuestión.

A mayor abundamiento, la divulgación de esta información podría generar una ventaja competitiva indebida para terceros y perjudicar los intereses comerciales legítimos de las compañías aéreas, suponiendo el conocimiento completo de dicha información un riesgo de restricción de la competencia en general, y un riesgo para los intereses comerciales de las compañías en particular.

Asimismo, el Criterio interpretativo 1/2019 del CTBG establece que el acceso a información sensible de carácter económico-comercial debe ponderarse cuidadosamente, protegiendo los intereses empresariales legítimos frente al derecho de acceso cuando no exista un interés público superior que justifique su divulgación.

Test del interés:

En este caso, concurren los supuestos recogidos en el Criterio interpretativo del CTBG 1/2019, de 24 de septiembre de 2019, pues AESA no solo ha tenido en cuenta que la información solicitada supondría el perjuicio descrito en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG (test del daño) sino que, además, ha analizado si concurría un interés

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 9 de 22



público o privado superior que justificase el acceso a la información solicitada (ponderación de los intereses en juego).

De este modo, ha de hacerse alusión al Criterio interpretativo 1/2019 del CTBG el cual establece que el acceso a información sensible de carácter económico-comercial debe ponderarse cuidadosamente, protegiendo los intereses empresariales legítimos frente al derecho de acceso cuando no exista un interés público superior que justifique su divulgación.

Tras dicho análisis, no se ha podido determinar la existencia de ningún interés superior que pueda justificar la concesión, dado que la información solicitada no guarda relación con el conocimiento de la actuación pública y la rendición de cuentas por las decisiones adoptadas por los Organismos Públicos, lo que constituye la base de la LTAIBG.

Por todo ello, no se ha justificado la existencia de un interés superior al de garantizar la protección de los intereses económicos y comerciales de las compañías aéreas, que se viera conculcado por la denegación de la información requerida.

Adicionalmente, se reitera que facilitar las compañías aéreas más sancionadas durante el periodo 2018-2025, resulta ser información de carácter sensible, dado que el divulgar dichos datos podría suponer un claro riesgo de restricción de la competencia.

De esta manera, ha de concluirse que:

- Concurre la limitación recogida en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG como son la existencia de posibles perjuicios a los intereses económicos y comerciales de las compañías aéreas, en tanto que hacer pública la información sobre las mismos podría implicar un riesgo de restricción de la competencia.

- No concurre interés público superior en el acceso al conjunto de la información solicitada por el peticionario, dado que los procedimientos sancionadores vinculados a compañías aéreas son el resultado de una actividad de sanción desarrollada por AESA en su calidad de Autoridad Nacional de Supervisión Aeronáutica, es decir:

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación: [REDACTED]
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 10 de 22



- No implica el uso de dinero público salvo en lo que respecta al funcionamiento ordinario de la Agencia, por lo que desde este punto de vista el conjunto de la información solicitada no resulta de utilidad para la rendición de cuentas.
- Respecto a los aspectos relativos a la competencia en el que las compañías aéreas desarrollan sus actividades, se incide en que conforme lo recogido en el citado Criterio 1/2019, “en economías de mercado como la española, existe un interés público en que las empresas puedan operar en un marco seguro de competencia”, y como tal interés público ha de ser mantenido y velado por la propia AESA, por lo que resulta imprescindible que ésta con su actuación no altere el marco seguro en el que deben actuar todos los operadores.

(...)

Además, ha de indicarse que una vez analizados los datos solicitados por el petionario se advierte que, para dar respuesta al solicitante, esta Agencia tendría que llevar a cabo una necesaria labor de reelaboración para obtener los datos solicitados.

Concretamente, para obtener estos datos sería necesario analizar y sistematizar la información y contenido de 398 expedientes sancionadores resueltos durante el periodo 2018-2025. Ello se debe a que la base de datos de esta Agencia no facilita de manera automática un listado desglosado de todas las compañías aéreas más sancionadas, sino que para la obtención de ese dato resulta necesario llevar a cabo una acción previa de reelaboración en cada uno de los expedientes sancionadores resueltos en el periodo solicitado por el petionario.

Por tanto, a juicio de esta Agencia Estatal concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1. c) de la LTAIBG (...)

Tal y como se ha manifestado para dar respuesta completa al solicitante, la información indicada correspondiente debería ser analizada en su conjunto y se deberían extraer datos de la base de datos de la Agencia, la cual no facilita de manera instantánea las compañías aéreas más sancionadas. Posteriormente, habría que explotar los datos y agruparlos y sistematizarlos tras operaciones de recodificación de variables y filtrados. Es decir, habría que realizar un trabajo previo de recopilación, ordenación y confección específica y totalmente personalizada para obtener los datos de las compañías aéreas requeridos por el solicitante.

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 11 de 22



En relación con lo anterior, se trae a colación el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que respecto a la reelaboración señaló que:

[Cita textual del criterio]

A mayor abundamiento se destaca la Sentencia del Tribunal Supremo en la STS de 3 de marzo de 2020, que establece que:

[Cita textual de la sentencia]

Por ello, teniendo en cuenta que no se trata de una “mera agregación o suma de datos” sino que facilitar la información reviste la complejidad exigida para aplicar esta causa de inadmisión, resulta imposible proporcionar la información solicitada sin hacer un trabajo previo de reelaboración. En conclusión, se resuelve la inadmisión de esta parte de la solicitud en aplicación de lo previsto por el artículo 18.1.c) de la LTAIBG (...)

En relación con la petición relativa a las medidas adoptadas por el Ministerio para corregir las deficiencias en la aplicación del Reglamento 261-2004 identificadas en el informe de la Comisión de 2023, se concede el acceso a la referida información.

De este modo, como se ha indicado con anterioridad, en relación con el informe de referencia de la comisión C (2023) 4567 se informa que el ámbito de dicho informe es el marco del procedimiento de control de ayudas de Estado del artículo 108(2) TFUE. En concreto se tratan las siguientes materias:

- Se refiere a las ayudas públicas otorgadas por Dinamarca y Suecia a la aerolínea SAS durante la crisis del COVID-19 (recapitalización).*
- Su objetivo es analizar si esa ayuda es compatible con las normas de la UE sobre ayudas estatales, no con los derechos de los pasajeros.*
- Se apoya en el Marco Temporal de Ayudas Estatales COVID-19, no en el Reglamento 261/2004.*

Teniendo en cuenta lo anterior en el ámbito de aplicación del reglamento (CE) 261/2004 no aplica este informe de la comisión y por lo tanto no existen informe de correspondencia con la Comisión Europea desde AESA en relación al mismo.

(...)

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 12 de 22



En relación con la petición de las quejas recibidas de pasajeros aéreos relacionadas con vuelos españoles se recibieron por la AESA (2018–2025) y cuál fue el porcentaje resuelto favorablemente, se concede acceso a la información requerida.

El número de reclamaciones recibidas en AESA y relacionadas con vuelos españoles para el periodo indicado se pueden ver en su página web y a través del siguiente enlace:

<https://www.seguridadaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/otros-contenidos-de-interes/informe-anual-y-encuesta-de-satisfaccion>

AESA responde TODAS las reclamaciones que recibe. Por razones diversas, un alto volumen de reclamaciones recibidas no tiene una evaluación completa del caso porque puede faltar documentación (no subsanada por el reclamante) o puede corresponder a otra Autoridad europea o puede haber acuerdo entre las partes o está fuera del ámbito del Reglamento 261/2004. Y en el resto de las reclamaciones hay una resolución con un informe/decisión en las que hay una valoración económica de los derechos, según el Reglamento 261. Esta valoración puede ser a favor del pasajero, o no. Para responder a la pregunta de “porcentaje resuelto favorablemente” hay que contextualizarlo con las reclamaciones resueltas con informe/decisión con valoración económica de los derechos.

A continuación, se facilitan los datos solicitados que deben interpretarse de la siguiente manera: en 2024 se resolvieron 32.572 reclamaciones, de las cuales el 45% (14.590 reclamaciones) tuvo una decisión/informe con una valoración de los derechos establecidos en el Reglamento 261/2004. Y de esas 14.590, un 84% se resolvió a favor del pasajero y un 16% a favor de la compañía.

[A continuación inserta dos tablas con los siguientes datos:

Tabla 1. Reclamaciones resueltas ADR / Informativa

Año	Total	ADR	Informativa
2019	41.199	0	41.199
2020	46.446	0	46.446
2021	46.002	0	46.002

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación: [REDACTED]
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 13 de 22



2022	24.427	0	24.427
2023	18.175	842	17.333
2024	32.572	11.307	21.265

Tabla 2. Reclamaciones con decisión/informe (valoración de pago)

Año	Inf./Dec. (ord.)	% sobre total	A favor Pax (TTP)	% Pax	A favor Cía (TTc)	% Cía
2019	28.312	69%	27.698	98%	614	2%
2020	23.133	50%	22.693	98%	440	2%
2021	26.117	57%	25.735	99%	382	1%
2022	10.792	44%	10.460	97%	332	3%
2023	6.808	37%	6.617	97%	191	3%
2024	14.590	45%	12.253	84%	2.337	16%

Y señala que la resolución ADR se efectúa para las incidencias en vuelos desde el 2 de junio de 2023, inclusive y finaliza con una decisión de AESA vinculante para la compañía aérea, sin embargo, la resolución para los vuelos con fecha anterior es por vía informativa y AESA emite un informe que no es vinculante para la compañía aérea]

Por lo que se refiere al año 2025, se informa al peticionario, que a fecha 16 de octubre de 2025, las reclamaciones en ADR ascienden a 3.928 y en vía informativa a 4.793, no obstante, no se puede facilitar los datos de las resueltas favorablemente al pasajero dado que se trata de una información que está en curso de elaboración publicación general de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG».

5. El 8 de enero de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación: [Redacted]
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 14 de 22



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), la Presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa y amplia información en relación con la actividad inspectora y sancionadora de la AESA en relación con la Regulation (CE) No 261-2004 (2018–2025), así como las compañías

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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

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

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



aéreas involucradas y los datos sobre tramitación y gestión de las quejas de pasajeros recibidas en dicha entidad.

La entidad requerida dictó resolución por la que concede un acceso parcial a la información alegando respecto de la no entregada, por una parte, que no se trata de información pública (artículo 13 LTAIBG), y por otra, la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y 18.1.a) LTAIBG, así como el límite establecido en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En este caso, el órgano competente adoptó y comunicó al solicitante, en el plazo máximo legalmente establecido, el acuerdo de ampliación de plazo para resolver al amparo de dicha norma. El reclamante interpuso su reclamación con anterioridad a que dicho plazo finalizara, y por tanto con carácter prematuro, por lo que no puede considerarse que existiera un silencio administrativo, ni una resolución tardía por parte de la entidad reclamada, que dictó su resolución dentro del indicado plazo legal. Por lo que respecta a la procedencia del acuerdo de ampliación, teniendo en cuenta los términos en los que se formula la petición de acceso, el volumen, amplitud y variedad de la información que se solicita este Consejo considera adecuada la ampliación acordada.

5. A continuación conviene recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, el objeto del derecho de acceso reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la información pública, entendiendo como tal los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos obligados por haber sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones; por lo que resulta irrelevante en este sentido el carácter público o privado de los sujetos implicados en dicha información, así como el interés que guíe al solicitante. Tales cuestiones, que podrán tener su repercusión en la decisión final de entrega (entrega parcial, denegación del acceso) serán objeto de valoración en el momento de considerar la concurrencia de las causas de inadmisión o de los límites previstos en los artículos 18 y 14 LTAIBG, así como en la articulación



del trámite de audiencia a terceros previsto por el artículo 19.3 LTAIBG. En consecuencia, la información relativa a la identidad de las concretas compañías que han sido objeto de sanción por la AESA en el ejercicio de sus competencias de inspección y control de ese sector de actividad es, sin duda, información pública en la medida en que se trata de información que *obra en su poder* por haber sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones

6. Sentado lo anterior, y una vez analizada la resolución de AESA, se constata que la Administración ha dado respuesta a las diferentes cuestiones planteadas entregando la mayor parte de la información solicitada, no solo mediante las tablas que figuran en el cuerpo de la misma, sino a través de los enlaces incluidos, sin que el reclamante haya objetado nada en el trámite de audiencia articulado en el seno de este procedimiento, al que no ha dado respuesta, por lo que únicamente corresponde valorar si resultan suficientemente justificados las causas de inadmisión y el límite invocados respecto de la información cuyo acceso se deniega; en concreto, el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG y la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en relación con la identificación de las aerolíneas implicadas en los expedientes sancionadores incoados en el periodo 2018-2025 (y la determinación de cuáles han resultado las más sancionadas); y la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG respecto de la información sobre reclamaciones correspondiente al año 2025, posterior al 16 de octubre, por encontrarse en curso de publicación.
7. Por lo que respecta a la identidad de las empresas involucradas en los expedientes sancionadores tramitados por AESA en el período 2018–2025, y la identificación de aquéllas que fueron más sancionadas, una vez afirmado el carácter público de tal información, debe a continuación valorarse si resulta justificada la causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1.c) LTAIBG alegada.

Sobre este particular, y de acuerdo con el Criterio interpretativo de este Consejo 4/2026, de 17 de junio⁷, la apreciación de esta causa de inadmisión debe venir presidida por el principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho de acceso; exigencia de resolución motivada; interpretación estricta cuando no restrictiva; concesión parcial de la información; y la justificación expresa de la

⁷ https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/publicaciones/criterios-interpretativos/2026/4_CI-18-1-c_Reelaboracion.pdf



necesidad de llevar a cabo un tratamiento previo o reelaboración de acuerdo con los parámetros que se indican a continuación.

Para empezar, la reelaboración habrá de basarse en datos o criterios objetivos referidos tanto a lo solicitado (como puede ser el nivel de desagregación de la información solicitada que condiciona la complejidad de las tareas de reelaboración), como a elementos objetivables de carácter organizativo (información dispersa), de carácter formal (información en múltiples soportes o formatos) o de carácter funcional (esfuerzo desproporcionado de medios) de la propia entidad u organismo requerido; tomando asimismo en consideración el posible interés público en la divulgación de la información solicitada.

En este sentido, acogiendo los términos en los que se pronuncia el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS: 2020:810), en ningún caso supone reelaboración el tratamiento básico de la información que el cumplimiento de cualquier petición de acceso va a precisar, limitándose esta causa de inadmisión exclusivamente a aquellos casos en que, para conceder el acceso a lo solicitado, se requiere de un tratamiento de la información (datos, documentos, etc.) de carácter complejo lo que debe justificarse de forma detallada a fin de poder comprobar la veracidad y procedencia de su aplicación. En esa línea señala el Tribunal Supremo que el carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de *«una información pública dispersa y diseminada»*, que requiera de una *«labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es (en el caso enjuiciado en la sentencia) clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. —Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

Debe tenerse en cuenta además, que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integran por sí mismos, la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

R CTBG

Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación: [Redacted]
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 18 de 22



En el presente caso, AESA, no ha fundamentado la reelaboración alegada de acuerdo con los parámetros indicados, limitando su justificación a argumentos genéricos como la manifestación relativa a que *«la base de datos de esta Agencia no facilita de manera automática un listado desglosado de todas las compañías aéreas más sancionadas»* o los reiterativos en parte sobre la circunstancia de que *«la información (...) debería ser analizada en su conjunto y se deberían extraer datos de la base de datos de la Agencia, la cual no facilita de manera instantánea las compañías aéreas más sancionadas. Posteriormente, habría que explotar los datos y agruparlos y sistematizarlos tras operaciones de recodificación de variables y filtrados. Es decir, habría que realizar un trabajo previo de recopilación, ordenación y confección específica y totalmente personalizada para obtener los datos de las compañías aéreas requeridos por el solicitante»*. Tales pretendidas justificaciones no dejan de ser una paráfrasis ampliada del precepto legal, pero no incluyen datos objetivos y objetivables —en los términos indicados por la jurisprudencia existente al respecto, recogida en el precitado criterio de este Consejo— que permitan ponderar esa alegada carga desproporcionada, por lo que la causa de inadmisión al amparo del artículo 18.1.c) alegada, no puede tener favorable acogida.

8. Descartada la causa de inadmisión invocada, procede comprobar la efectiva concurrencia del I del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —perjuicio para *«[l]os intereses económicos y comerciales»*— De acuerdo con el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/1/2019, de 24 de septiembre, *«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”»*.

Desde esta perspectiva, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe 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, debilita la posición de esta en*



el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»-. En estos términos se define, asimismo, el *secreto comercial* en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

Por otra parte, según se subraya en el citado Criterio interpretativo, para la aplicación del límite no resulta suficiente aducir una mera posibilidad de que se pueda producir un daño a los intereses económicos y comerciales, sino que el perjuicio debe ser definido, indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, una vez constatada la existencia del daño y su impacto, *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».*

Ciertamente, en este caso, puede entenderse que la divulgación de la información solicitada cause un daño real a la reputación de las compañías afectadas, lo que puede suponer un perjuicio a sus intereses comerciales. No obstante, como ha señalado en numerosas ocasiones este Consejo, debe realizarse la debida ponderación entre el eventual perjuicio a esos intereses económicos y comerciales y el interés público en acceder a esa información -sobre el cumplimiento de la legalidad y el respeto a los derechos de los usuarios, por parte de las diferentes aerolíneas así como el efectivo control de la actividad y funcionamiento de la entidad pública encargada de velar por el respeto y cumplimiento de dicha normativa-, para determinar cuál de ellos es el prevalente.

No obstante, no puede desconocerse que el artículo 19.3 LTAIBG exige que cuando la información solicitada pudiera afectar a derechos de terceros debidamente identificados, se les concederá un plazo para efectuar las alegaciones que consideren oportunas; alegaciones que resultan necesarias para efectuar la ponderación con todos los elementos necesarios. En este caso, la entidad requerida ha omitido el mencionado trámite de audiencia por lo que procede acordar la retroacción de actuaciones a fin de que se dé cumplimiento a lo exigido en el artículo 19.3 LTAIBG.

9. Finalmente, respecto de la información de las reclamaciones de pasajeros referida al año 2025, correspondiente al 16 de octubre en adelante, indicado por AESA que *«no se puede facilitar los datos de las resueltas favorablemente al pasajero dado que se trata de una información que está en curso de elaboración publicación general de*

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

Cód. Validación:
Verificación: <https://sede.consejodetransparencia.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 20 de 22



conformidad con lo previsto en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG» a la vista de todos los datos facilitados y teniendo en cuenta que es efectivamente una información que viene siendo periódicamente publicada, procede considerar correctamente aplicada la causa de inadmisión alegada, entendiendo que reviste un carácter temporal breve.

10. En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación a los únicos efectos de acordar la retroacción de actuaciones para que se habilite el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, según lo indicado en el Fundamento Jurídico 8 de esta resolución.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la resolución de la AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE y **ANULAR** la resolución dictada en lo concerniente al acceso a la información referida a la identidad de las concretas compañías que han sido objeto de sanción por la AESA y la determinación de cuáles han sido las más sancionadas.

SEGUNDO: ORDENAR la retroacción de actuaciones e INSTAR a la AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, cumpla con lo previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, informando de ello al reclamante y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo para ello, resuelva sobre el concreto punto de la solicitud de acceso indicado en el cuerpo de esta resolución conforme a lo previsto en la LTAIBG.

TERCERO: INSTAR a la AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁹, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)¹⁰.

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

R CTBG
Número: 2026-0783 Fecha: 16/07/2026

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>