



Solicito que estos datos desagregados sean del año 2019, 2020, 2021 y 2022. Así, lo que pido son los XLS o CSV que han servido para la elaboración de dichas tablas, desde la Tabla 1 hasta la última. Es decir, solicito los datos ya limpios y tratados por la propia administración y que después le han permitido realizar las diferentes tablas (dinámicas o lo que correspondan) que son las que constan en los informes. No solicito así los datos que ya figuran en las tablas, pues es una obviedad que si están ahí publicados no los voy a volver a pedir, sino que pido los datos que están "detrás" de esas tablas y que permiten hacer las sumas de los casos.

Por ejemplo, pido que me entreguen que han utilizado en la "Tabla 11. Reclamaciones recibidas en AESA en 2022 por compañía aérea". Ahí figura el nombre, el número de reclamaciones totales y porcentaje. Bien pues lo que pido es la base de datos que permiten hacer esas sumas. Si hay 100 reclamaciones, pido que me den los registros de esas 100 reclamaciones.

Los datos ya están en manos de la administración, también han sido ya tratados por ella misma, pues, han sido concentradas en un mismo informe. Lo único que tienen que hacer es darme esos datos que previamente se encontraban desagregados. No pido algo que no se haya hecho ya previamente y, por lo tanto, que paralice ningún servicio. Además, tampoco pido algo que está en distintas unidades y no sea posible extraer los datos, pues, para hacer un mismo informe alguna unidad ha tenido que centralizar toda esa información.

Pido que los datos me los aporten en formato XLS o CSV. Pido que sea para todos y cada uno de los años 2019, 2020, 2021 y 2022. En cada informe pido que sea para todas las tablas».

2. Mediante resolución de 22 de julio de 2024, el organismo respondió lo siguiente:

« (...) Según el artículo 18.1 b) de la LTAIBG se inadmitirán a trámite las solicitudes "Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas". Conforme con este artículo y de acuerdo con el Criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 12 de noviembre de 2015, la información preparatoria y sin la consideración de final constituye información auxiliar o de apoyo, quedando excluida del ámbito de la transparencia. (...)

La solicitante interesa "los datos que están "detrás" de esas tablas y que permiten hacer las sumas de los casos" en materia de derechos de los pasajeros.



Se informa que los datos incluidos en el informe de actividad de cada año no son resultado directo de la “suma” realizada en ninguna tabla, sino que es resultado de un análisis combinado de datos en formato tabla, de los datos actualizados en los expedientes individuales, de información empresarial sobre las líneas aéreas y de otros datos sobre el sector aéreo.

En la elaboración de cada informe anual se utilizan diferentes fuentes de información, incluidos datos en formato tabla que coinciden con los introducidos por los ciudadanos en los formularios de reclamación, difiriendo dichos datos de los adquiridos por AESA en el ejercicio de sus funciones, dado que la recepción de cada reclamación incluye la comprobación y corrección de los datos en cada expediente para su correcta resolución, sin incorporarse la actualización completa de los datos en ningún listado.

Por tanto, los datos de reclamaciones que se utilizan para la elaboración de los informes no constituyen información pública en el sentido previsto por el artículo 13 LTAIBG, dado que son datos preparatorios y sin la consideración de finales, diferentes a los datos disponibles en AESA en el ejercicio de sus funciones, que no están recogidos en formato listado, tabla o similar, sino en los expedientes individuales.

Precisamente, los datos finales definitivos y verificados a los que dan soporte dichos datos preparatorios son los que figuran directamente en el Informe Público anual, y que se pone a disposición pública bajo los criterios de transparencia recogidos por la Ley. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 29 de julio de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

« (...) para decirme esto han ampliado el plazo de resolución a dos meses, haciendo así un mal uso de los plazos de transparencia.

Según sus argumentos, los datos solicitados son datos de carácter auxiliar. Sin embargo, no puede tratarse de información auxiliar una información que

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



directamente es utilizada para resolver miles de casos; es decir, esta información se usa para resolver los expedientes.

Esta información tiene una gran relevancia para la rendición de cuentas y ver cómo se toman las decisiones de carácter público. Además, no estoy pidiendo una información nueva, sino que me den los datos que ellos tienen, que está en sus manos, pero que no hagan una restricción absoluta del acceso a la información.

No es información que contenga opiniones o valoraciones, tampoco es una información preliminar pues son datos que directamente rellena el pasajero (independientemente de que sea el resultado final favorable o no a él). No es información preparatoria pues esta información es la base sobre la cual se resuelven los casos. Es decir, sin una reclamación la administración no actúa y, por lo tanto, no prepara nada. No es información que se refiere a comunicaciones internas. Son datos que recopila la administración, las tiene en su poder y después las publica de forma agregada.

Lo que yo pido son los datos desagregados. Si después dice que hace un análisis puede indicarme exactamente la metodología que sigue para dicho análisis, pero eso no elimina mi derecho a acceder a las tablas que hay detrás de esos informes. Pido que se estime mi reclamación y que se inste a Transportes a entregarme lo solicitado».

4. Con fecha 29 de julio de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al organismo 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 22 de agosto de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) En primer lugar, se considera por esta Agencia que la solicitante añade en su reclamación una petición a la de la solicitud inicial, y ello a tenor de la mención de la solicitante en su reclamación acerca de que “son datos que directamente rellena el pasajero”. (...)

Esta Agencia expone que los datos incluidos por los pasajeros en sus reclamaciones no son los utilizados para resolver los expedientes, sino que la base de cada resolución son los datos comprobados durante la tramitación, derivados no solo de los formularios de los pasajeros, sino también de los documentos adjuntados, de los



informes recabados por AESA y del resto de trámites administrativos de cada procedimiento, y por tanto, los datos “que directamente rellena el pasajero” que interesa la reclamante:

- Son datos diferentes a los adquiridos por AESA en el ejercicio de sus funciones, de los cuales no puede hacerse una “suma” para obtener los datos que se integran en cada informe anual.
- En consecuencia, son datos susceptibles de utilizarse por AESA únicamente con carácter de información auxiliar o de apoyo. (...)

Los datos que introducen los ciudadanos en los formularios de reclamación difieren de los datos adquiridos por AESA en el ejercicio de sus funciones, dado que la recepción de cada reclamación incluye la comprobación y corrección de los datos en cada expediente para su correcta resolución, sin incorporarse dicha actualización en ningún listado. (...) Por tanto, el conjunto de datos que pueda extraerse de los formularios de los pasajeros no constituye información pública en el sentido previsto por el artículo 13 LTAIBG, dado que son diferentes a los datos disponibles en AESA en el ejercicio de sus funciones, datos que constan en los expedientes individuales y no están recogidos en formato listado, tabla o similar. (...)

En caso de facilitar los datos incluidos en los formularios por los pasajeros (previos a cualquier comprobación por parte de AESA), se estarían difundiendo datos diferentes (...) a aquellos que son objeto de la actividad de esta Agencia, y, por tanto, no pueden considerarse constitutivos de información pública. (...)».

5. El 23 de agosto de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 29 de agosto de 2024 en el que señala:

« (...) Según indica transportes estoy pidiendo información distinta a la inicial. No es cierto. (...) En mis alegaciones indico que lo que estoy pidiendo es relativo a los datos que rellenan los pasajeros, sino de qué forma existe una tabla llamada "reclamaciones recibidas"; es decir, los datos que pido la información que hay detrás de esas tablas y que obviamente con anterioridad han relleno los pasajeros para que existan esas reclamaciones.

En mi reclamación recalco que pido los datos de las tablas desagregados. Los datos desagregados ya tratados y limpios por la administración para evitar cualquier



posible confusión o interpretación de los datos y que si eso me indicase la metodología a seguir o que había seguido.

Además indican que el conjunto de datos que puedan extraerse de los formularios (Es decir que ya tiene la administración en sus manos) no la consideran información de carácter público sino auxiliar. Repito que esa información tratada por la administración y elaborada por ella sí se puede considerar de carácter público y más cuando después la usan para publicar memorias. (...)

Además, pido que el CTBG aclare si es o no de carácter público los datos que rellenan los pasajeros de reclamaciones de vuelos. Pues aquí el único obstáculo que pone la administración para acceder a ellos es que dice que es información auxiliar tanto antes como después de su tratamiento».

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](#), el presidente 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, entendiéndose 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

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>



“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 los datos desagregados que hay detrás de las tablas que se muestran en los informes públicos anuales relativos a la actividad de AESA en materia de Derechos de los pasajeros correspondientes a los años 2019 a 2022.

AESA dictó resolución en la que, tras indicar que los datos que se solicitan «no son resultado directo de la “suma” realizada en ninguna tabla, sino que es resultado de un análisis combinado de datos en formato tabla, de los datos actualizados en los expedientes individuales, de información empresarial sobre las líneas aéreas y de otros datos sobre el sector aéreo», inadmite la solicitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.b) LTAIBG, invocando que la información solicitada tiene un carácter preparatorio del Informe Público Anual, documento «que se pone a disposición pública bajo los criterios de transparencia recogidos por la Ley».

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».

A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».



En el presente caso, el organismo competente, tras acordar una ampliación del plazo establecido para resolver por un mes más, conforme al artículo 20.1 párrafo segundo LTAIBG, resolvió finalmente sin aportar ninguno de los datos cuyo acceso se solicitaba.

Como este Consejo ha señalado en varias ocasiones, la ampliación de plazo prevista en el artículo 20.1 *in fine* LTAIBG puede acordarse cuando se aprecie la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional (volumen de la información complejidad y/o complejidad de obtenerla o extraerla) y debe realizarse de forma motivada. En este caso, al no haber realizado la AESA ninguna justificación sobre este extremo en su resolución, este Consejo desconoce la razón por la que se ha acordado la ampliación de plazo. No obstante, debe reiterarse que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines, sin que, en ningún supuesto, tras acordarse una ampliación, quepa denegar el acceso a la información pública ya sea expresamente o por silencio administrativo.

5. Por otro lado, también con carácter previo, procede hacer una precisión en relación con el objeto de esta resolución, toda vez que la Administración, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, invoca el carácter revisor de la misma. A estos efectos conviene recordar que la naturaleza revisora de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso —si no es para acotar su objeto— debiendo por tanto este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

Sin embargo, en el presente caso, no se ha producido una alteración del objeto de la solicitud en vía de reclamación, pues tanto inicial como finalmente se ha realizado la misma petición de información: la de los datos desagregados que han servido para la elaboración de las tablas que se contienen en cada Informe Público Anual de AESA. Dentro de esos datos, ya en la solicitud inicial, se utiliza, como ejemplo, la «Tabla 11. Reclamaciones en AESA en 2022 por compañía aérea»; y posteriormente,



en el escrito de reclamación, la interesada señala, en apoyo de su argumentación, que esos datos son directamente rellenados por el pasajero. Pero no se trata, en ningún caso, de una información que no estuviera contenida en la solicitud inicial, por lo que el objeto no ha sido alterado ni ampliado.

6. Centrado el objeto de esta resolución, corresponde verificar la efectividad de la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG. El examen de su aplicación, que permite inadmitir aquellas solicitudes de información concernientes a información que pueda calificarse como auxiliar o de apoyo, ha de partir, como tantas veces ha recordado este Consejo, de la necesidad de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, que impone la jurisprudencia —por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

En esta línea, en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que a la información o al soporte que la contiene se atribuya, siendo la relación expresada en el precepto (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

La aplicación de los parámetros expuestos a este caso conduce a la desestimación de la reclamación, pues asiste la razón al órgano competente al calificar la información solicitada como auxiliar. Debe subrayarse que la reclamante solicita los



datos, ya limpios y tratados por la Administración, con los cuales se han realizado unas tablas que se han plasmado en un informe anual que se ha hecho público. A juicio de este Consejo, se trata de un supuesto de información preparatoria de la actividad del órgano, que culmina en la publicación de un informe anual en el que se explica y contextualiza la información que AESA proporciona cada año en ejercicio de sus obligaciones de transparencia, y que redundante, como el propio informe señala, en un mejor conocimiento, por parte de los usuarios, sobre sus derechos y las actividades que la Agencia realiza en su defensa.

7. A mayor abundamiento, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado recientemente en relación a la solicitud, por esta misma interesada, en la que se pedía el acceso al número de reclamaciones interpuestas por los usuarios de compañías aéreas ante la AESA en el año 2023 con un determinado desglose, que precisamente se basaba en los diversos campos que figuran en el formulario online de presentación de las reclamaciones. Aunque esa reclamación se desestimó con base a otro motivo de inadmisión, resulta relevante, en este caso, lo que se menciona en el FJ 6º de la R CTBG 1140/2024, de 15 de octubre:

« (...) por lo que concierne al concreto desglose pretendido por la reclamante (que no figura en las memorias anuales), considera este Consejo que lo pretendido es la realización de un informe ad hoc, elaborado expresamente para la solicitante, que no tiene encaje en la noción de información pública. El hecho de que ese desglose se fundamente en el tipo de información que se pide al usuario en formulario de reclamaciones de AESA no obsta a tal conclusión, pues no excluye el hecho de que, para satisfacer la pretensión de la reclamante, habría de recabarse la información de cada uno de esos registros para recopilarla y sistematizarla (en función, por ejemplo, del canal de entrada). Subraya en este sentido la entidad que «no existe en AESA un listado completo, exacto y contrastado de cada una de las reclamaciones de derechos de los pasajeros de las características indicadas por la solicitante», y ello por dos razones: porque en las reclamaciones que no se presentan a través del formulario online los datos se recogen en el texto de la solicitud y porque los datos de los formularios online no son «datos contrastados, exactos y completos».

En definitiva, se trata de una información compleja que requiere de un tratamiento previo de reelaboración para poder suministrarla».



8. Por todo lo expuesto, procede la desestimación de la presente reclamación al resultar de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD AÉREA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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