



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085819

N/REF: 360/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AESA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Reclamaciones de usuarios.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0747 Fecha: 04/07/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 17 de enero de 2024 la reclamante solicitó a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA) / 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 gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito información de las reclamaciones de usuarios que se han realizado a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea desde la fecha más antigua disponible a la más reciente, agrupadas por tipo de reclamación (overbooking, retraso, cancelación, pérdida de equipaje, etc.), compañía aérea a la que se dirige la

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



reclamación, fecha y aeropuerto. Solicito que la información esté en formato reutilizable (excel, csv).»

2. Mediante resolución de la Directora General de AESA, notificada el 16 de febrero de 2024, se acuerda conceder parcialmente el acceso en los siguientes términos:

«Visto el contenido de la solicitud, se concede el acceso a la información, salvo respecto a aquella parte de la misma sobre la que procede la inadmisión, todo ello de acuerdo con lo siguiente. (...)

SEGUNDO. - Publicidad activa de la información sobre derechos de los pasajeros.

En cumplimiento de las obligaciones de Publicidad activa previstas por la LTAIBG, AESA facilita en su web el Informe Público anual relativo a la actividad de AESA en Derechos de los pasajeros. Los informes anuales elaborados son los correspondientes a los años 2019, 2020, 2021 y 2022, y se encuentran actualmente publicados en la web de AESA, en el siguiente enlace:

<https://www.seguridadaerea.gob.es/es/ambitos/derechos-de-los-pasajeros/informe-anual-yencuesta-de-satisfaccion>

En dichos informes se proporciona la información de forma contextualizada, indicando las fuentes y criterios utilizados para la contabilización de los datos que se presentan. Además, se incluyen textos y gráficos para una mejor comprensión de la información. En gran parte, los datos solicitados relativos a 2019, 2020, 2021 y 2022 se encuentran publicados en dichos informes, y en el informe de 2019 pueden consultarse también parte de los datos referentes al periodo 2015- 2018.

Este enlace se facilita en cumplimiento de lo previsto en el artículo 22.3 de la LTAIBG, así como de lo previsto en el Criterio 9/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se establece que, en el caso de que se solicite información ya objeto de publicidad activa, resulta aplicable el citado artículo cuando el solicitante “ha optado por relacionarse por medios electrónicos”.

(...)

Por tanto, se indica la página o epígrafe de los informes en que concretamente puede localizarse la información solicitada y/o una tabla recopilatoria de los datos incluidos en dichos informes.

En relación con la solicitud de información relativa al año 2023, se hace constar que el informe correspondiente está en curso de elaboración y publicación general. Una vez finalizado, será publicado en el enlace indicado, de modo que próximamente la



solicitante podrá acceder a los datos. Por tanto, conforme con lo previsto en el artículo 18.1.a de la LTAIBG, se resuelve la inadmisión a trámite de la parte de la petición de información relativa a la anualidad 2023.

TERCERO. - Información solicitada.

a) Número de reclamaciones tramitadas por AESA, agrupadas por tipología y año:

En los informes anuales indicados en el Fundamento de Derecho Segundo, se encuentran los datos referidos al número de reclamaciones tramitadas por AESA, agrupadas por tipología y por año, correspondientes al periodo 2015-2022. Dichos datos se incluyen en la siguiente tabla, incorporándose también los datos disponibles para los años 2012, 2013 y 2014:

[se inserta tabla en la que se muestra información relativa al número total de reclamaciones por año (en la franja 2012-2022) desglosadas por motivo (retrasos, cancelación, denegación de embarque, cambio de clases, incidentes que afectan a los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida, competencia de otras autoridades, otras)]

Sobre estos datos, se ha de tener en cuenta lo siguiente:

- En los años 2012 a 2018 se computaron las reclamaciones por fecha de alta de la misma en el sistema de tramitación de AESA, mientras que a partir de año 2019 se adecuó su contabilidad a fecha de entrada de las reclamaciones en cualquiera de los registros previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Para los años 2012 a 2014 no consta en AESA por separado el dato de reclamaciones trasladadas a otras autoridades por razones de competencia - Organismos Nacionales de Ejecución de otros Estados Miembros de la UE-, habiendo quedado contabilizadas para esos años dichas reclamaciones en los otros campos.

Por tanto, de acuerdo con lo expuesto, se concede acceso a esta parte de la información solicitada.

Respecto a los datos para el año 2011 y periodo anterior, no se dispone de los mismos, por lo que se resuelve la inadmisión de esta parte de la solicitud en aplicación de lo previsto por el artículo 18.1.c, ya que para facilitar dichos datos sería necesario realizar sobre los datos de cada uno de esos años una labor de reelaboración de entidad equivalente a la realizada en cada informe anual, lo que



no resulta posible con los medios actualmente disponibles en AESA. Los detalles relativos a la reelaboración necesaria se explican en el Fundamento de Derecho Cuarto.

b) Número de reclamaciones tramitadas por AESA, agrupadas por compañía aérea.

En los informes anuales indicados en el Fundamento de Derecho Segundo se encuentran los datos referidos al número de reclamaciones tramitadas por AESA, agrupadas por compañía aérea, con el alcance siguiente:

- Para 2020 se incluye el número de reclamaciones recibidas por AESA por cada compañía aérea con más de 500 reclamaciones ese año (ver Informe 2020, Apéndice II, página 33).

- Para 2021 y 2022, se incluye el número de reclamaciones recibidas por AESA por cada compañía aérea con más de 200 reclamaciones ese año (ver Informe 2021, Apéndice II, página 29; ver Informe 2021, Apéndice II, Página 33).

Respecto a esta parte de la información, de acuerdo con lo previsto por el artículo 5.1 de la LTAIBG, se concede acceso, indicándose en el Fundamento de Derecho Segundo el enlace en que pueden ser consultados los informes. Respecto a los datos para el año 2019 y periodo anterior, no se dispone de los mismos, por lo que se resuelve la inadmisión de esta parte de la solicitud en aplicación de lo previsto por el artículo 18.1.c, ya que para facilitar dichos datos sería necesario realizar sobre los datos de cada uno de esos años una labor de reelaboración de entidad equivalente a la realizada en cada informe anual, lo que no resulta posible con los medios actualmente disponibles en AESA.

Los detalles relativos a la reelaboración necesaria se explican en el Fundamento de Derecho Cuarto.

c) Número de reclamaciones tramitadas por AESA, agrupadas por aeropuerto.

La información sobre el aeropuerto en el que se ha producido el incidente que es objeto de cada una de las reclamaciones tramitadas por AESA se encuentra únicamente en los documentos de cada uno de los expedientes individuales, sin que AESA extraiga dicho dato ya que no resulta ello necesario ni para la tramitación ni para la resolución de las reclamaciones. Por tanto, AESA no dispone de dicho dato ni en listados, ni en los informes anuales, ni en ninguna otra documentación de tipo recopilatorio.



Respecto a los datos de aeropuerto al que se refieren las reclamaciones, no se dispone de los mismos, por lo que se resuelve la inadmisión de esta parte de la solicitud en aplicación de lo previsto por el artículo 18.1.c, ya que para facilitar dichos datos sería necesario realizar sobre los datos de cada año una labor de reelaboración de entidad equivalente y superior a la realizada en cada informe anual, lo que no resulta posible con los medios actualmente disponibles en AESA. (...)

CUARTO. - Reelaboración necesaria.

En relación con la inadmisión por necesidad de reelaboración que se ha resuelto respecto parte de la información solicitada, se expone que para dar respuesta completa sería necesario analizar y sistematizar la información y contenido no solo de listas y aplicaciones, sino también de cada uno de los expedientes de reclamación individuales relativos:

- Al conjunto de reclamaciones tramitadas en el periodo anterior a 2012 (no contabilizadas), para facilitar los datos agregados por tipología, compañía y aeropuerto de dicho periodo, y*
- A las más de 100.000 reclamaciones tramitadas por AESA entre 2012 y 2019, para facilitar los datos agregados por compañía y aeropuerto correspondientes a dicho periodo, y*
- A las más de 130.000 tramitadas por AESA entre 2020 y 2022, para facilitar los datos agregados por aeropuerto para dicho periodo.*

Además, para facilitar los datos agregados por compañías anteriores a 2020 habría que realizar un análisis de la evolución de más de 200 compañías aéreas a lo largo de un periodo muy extenso, de más de 10 años, análisis que resultaría extremadamente complejo teniendo en cuenta que una parte significativa de las mismas haya resultado alterada bien porque han cesado su actividad, han cambiado de denominación o hayan participado en alguno de los múltiples procesos de fusión, adquisición, reordenación o creación de marcas comerciales.

Se considera que esta actividad constituye actividad de reelaboración de acuerdo con el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el sentido siguiente:

- Debe elaborarse expresamente para dar una respuesta haciendo uso de diversas fuentes de información: en este caso, sería necesario analizar y sistematizar información empresarial sobre las líneas aéreas, así como los*



expedientes de cada año. AESA carece de los medios técnicos suficientes para extraer y explotar estas fuentes que abarque un periodo mayor al del año anterior al que se encuentra en curso. Se hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante equivalente al que se realiza cada año para realizar el informe público, a lo que se suma el impedimento técnico de ser necesario analizar información no disponible actualmente, sobre los cambios en las líneas aéreas ocurridos cada año hasta 2019, incluido.

- *- No se trata de una "mera agregación o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos", ya que la información que así puede obtenerse es facilitada en esta resolución, así como en los informes objeto de publicidad activa. (...)*

Asimismo, se resuelve remitir junto con esta resolución un Anexo, con los datos disponibles en formato reutilizable (...)»

La resolución se acompaña de anexos en los que figura la información referida al número de reclamaciones desglosada por compañías aéreas, el % de reclamaciones respecto del total, el % de pasajeros transportados competencia de AESA respecto al total por anualidades.

3. Mediante escrito registrado el 4 de marzo de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que ha recibido respuesta a su solicitud y expone lo siguiente:

«Pese a pedir los datos desagregados por compañía aérea, fecha y tipo de reclamación, no se ofrecen los datos porque sería necesaria "una labor de reelaboración". Lo que solicito es el registro único con cada reclamación y su correspondiente información (fecha exacta, compañía aérea, tipo de reclamación y aeropuerto), en formato reutilizable. Además, para el año 2023 existen los datos pero "el informe correspondiente está en curso de elaboración y publicación general". No nos interesa acceder al informe, sino a los datos más recientes disponibles, que entiendo que, si se está elaborando el informe, existen»

4. Con fecha 5 de marzo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la

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



solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes, lo que se llevó a cabo el siguiente 25 de marzo de 2024 fecha en la que, junto al expediente, se remite escrito con las siguientes consideraciones:

(...) En relación con lo alegado por la reclamante sobre que “no se ofrecen los datos” por compañía aérea, fecha y tipo de reclamación “porque sería necesaria una labor de reelaboración”, se expone que en la Resolución de esta Agencia sí se ofrecieron dichos datos en lo correspondiente a las anualidades solicitadas, excepto lo relativo a 2023, indicando que dichos datos se encuentran en proceso de elaboración y publicación.

(...)

En relación con la información sobre reclamaciones agrupada por aeropuerto, se reitera lo expuesto en la resolución por parte de esta Agencia de que “el aeropuerto en el que se ha producido el incidente que es objeto de cada una de las reclamaciones tramitadas por AESA se encuentra únicamente en los documentos de cada uno de los expedientes individuales, sin que AESA extraiga dicho dato ya que no resulta ello necesario ni para la tramitación ni para la resolución de las reclamaciones” (Fundamento de Derecho Tercero, letra c).

En segundo lugar, se amplía la argumentación dada, en el sentido de aclarar que el dato sobre el aeropuerto que las personas reclamantes incluyen en la documentación que presentan para la reclamación no se extrae ni incorpora a ningún listado, ni manual ni automáticamente, por lo que no puede facilitarse dicha información, ni agrupada, ni individualizada para cada reclamación.

En relación con la mención de la solicitante en su reclamación acerca de que “Lo que solicito es el registro único con cada reclamación y su correspondiente información (fecha exacta, compañía aérea, tipo de reclamación y aeropuerto), en formato reutilizable”, se incide por esta Agencia en que en su petición de 17 de enero de 2024, la solicitante indicaba que solicitaba la “información de las reclamaciones (...) agrupadas por tipo (...), compañía aérea, fecha”, no pudiendo deducirse de la solicitud inicial que lo que se requería era la lista formada por los datos de cada una de las reclamaciones. Por tanto, la solicitante indica en su reclamación una petición diferente a la planteada en su solicitud, a la que, en consecuencia, no fue posible dar respuesta en la resolución inicial.

(...)



Las reclamaciones sobre derechos de los pasajeros se reciben en AESA por diferentes vías:

1) Se reciben reclamaciones por cualquier vía de las previstas en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como reclamaciones derivadas desde autoridades nacionales de aviación de otros países, en las que fueron presentadas por la persona reclamante, una vez comprobado por dicha autoridad que corresponden al ámbito competencial de AESA.

En estos dos supuestos, los datos relativos al vuelo (fecha, compañía, aeropuerto...), u otros específicos de cada reclamación, no se recogen en campos separados sino en el texto de la solicitud o en las copias de documentación acreditativa aportadas por la persona reclamante. La información así aportada es suficiente para que AESA realice el análisis de la situación, realice la tramitación y resuelva de acuerdo con sus competencias, no siendo necesario para el cumplimiento de sus funciones realizar una extracción de dichos datos en un listado.

Para la generación de un listado de reclamaciones tramitadas por AESA hasta dicha fecha sería necesario revisar uno a uno los expedientes tramitados, y elaborar un listado con los campos relativos a los detalles específicos del vuelo al que se refiere la reclamación, lo que no es necesario para el ejercicio de las funciones de esta Agencia y excede notablemente los medios disponibles.

2) Directamente presentada por la persona solicitante, o su representante, vía Sede Electrónica.

Desde la puesta en marcha de la Sede Electrónica, existe un formulario en que determinados datos de los vuelos se recogen por separado de acuerdo con lo manifestado por cada reclamante.

AESA no extrae un listado desde dichos formularios conteniendo los campos indicados por la reclamante, ya que ello no es necesario ni útil para la resolución de las reclamaciones. El objetivo de los formularios no es formar un listado de las reclamaciones presentadas, sino que las competencias de AESA están orientadas a asegurar que las personas que presentan la reclamación faciliten todos los datos necesarios, así como guiarlas en el procedimiento a seguir y la documentación a presentar. Asimismo, el formulario facilita a las personas reclamantes la

R CTBG
Número: 2024-0747 Fecha: 04/07/2024



información de la autoridad ante la cual debe presentar la su reclamación, cuando no corresponde a AESA.

Los datos aportados en dichos formularios no son datos contrastados, exactos y completos sobre las reclamaciones competencia de AESA, y por tanto, no constituyen información pública sobre su actividad dado que: (...)

Dado que las vías indicadas en el punto 1) de esta Alegación siguen siendo utilizadas por las personas reclamantes, para incorporarse a un listado completo con las circunstancias de cada una de ellas sería necesario que se realizase desde AESA un listado ad hoc que no es necesario para el cumplimiento de sus competencias, y cuya elaboración, dado el volumen de reclamaciones recibidas en cada una de las anualidades y que se especifica en la resolución reclamada, redundaría en una disminución de la eficacia y eficiencia de la Administración, al obligar a retraer los recursos necesarios para la tramitación de las reclamaciones de defensa de los derechos de los pasajeros.

Además, para contar con un listado exacto sería necesario que AESA excluyese del mismo los datos de vuelos aportados mediante formulario que no constituyen reclamaciones de su competencia, por ejemplo, excluyendo aquellas reclamaciones que, tras el análisis individual, resultan referirse a incidencias de equipaje que corresponden a otras autoridades.

Finalmente, para disponer de un listado contrastado sería necesario que AESA, a medida que analizase y tramitase las reclamaciones, fuese actualizando en el mismo los datos aportados por los pasajeros.

En conclusión, en lo referente a la indicación de la solicitante en su reclamación de que interesa "registro único con cada reclamación y su correspondiente información (fecha exacta, compañía aérea, tipo de reclamación y aeropuerto), en formato reutilizable", se informa 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, ni en formato reutilizable ni en ningún otro formato, siendo necesario crear ad hoc los campos solicitados por la reclamante para construir la base de datos que los contenga y por tanto, no resulta posible facilitar dicha información, ya que debería elaborarse expresamente utilizando diversas fuentes, a partir de expedientes individuales, tanto de los textos de las solicitudes, como de las copias de documentación aportadas por los pasajeros reclamantes, de los informes presentados por las compañías aéreas y de la propia resolución de AESA.



(...)

En cumplimiento de las obligaciones de Publicidad activa previstas por la LTAIBG, AESA facilita en su web el Informe Público anual relativo a la actividad de AESA en Derechos de los pasajeros correspondientes a los años 2019, 2020, 2021 y 2022, y se encuentran disponibles en el siguiente enlace:

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

En dichos informes, se proporcionan datos, tablas y gráficos de forma contextualizada, indicando las fuentes y criterios utilizados para la contabilización de los datos que se presentan

(...)

La metodología de elaboración del informe consiste en: (...).»

Se expone lo relativo a la metodología de elaboración de los informes a fin de que se comprenda más completamente la labor de reelaboración expuesta en la resolución reclamada. Se incide en que no existe un listado completo, exacto y contrastado de las reclamaciones de cada año con la información solicitada, ya que ni se forma automáticamente al existir varias vías de entrada permitidas por la legislación, ni es necesario formarlo manualmente para el cumplimiento de las funciones de AESA.»

5. Con fecha 1 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

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



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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 información referida a las reclamaciones formuladas por usuarios de compañías aéreas ante AESA, con un determinado desglose (tipo de reclamación, compañía aérea, fecha y aeropuerto) y desde la fecha más antigua posible hasta la más reciente.
4. AESA dictó resolución en plazo en la que acuerda conceder parcialmente el acceso en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes de esta resolución. En este sentido, concede la mayor parte de la información solicitada a través de un enlace a los diversos informes anuales, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG; enlace que acompaña de diversas consideraciones explicativas, así como de la indicación concreta de página y epígrafe cuando es necesario.

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&p=20181206&tn=1#a24>

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



Por otro lado, acuerda la inadmisión con fundamento en la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG respecto de los datos del número de reclamaciones tramitadas por AESA para el año 2011 y el periodo anterior; respecto de los datos del número de reclamaciones tramitadas por AESA *agrupadas por compañía aérea* para el año 2019 y el periodo anterior; y respecto del número de reclamaciones *agrupadas por aeropuerto* porque tal información únicamente consta en los expedientes individuales y AESA no extrae dicho dato ni para la tramitación ni para la resolución de las reclamaciones, por lo que no dispone del mismo ni en listados, ni en informes anuales, ni en ninguna otra documentación de tipo recopilatorio. Por lo que concierne a los datos correspondientes al año 2023, AESA justifica su no aportación en el hecho de que están siendo objeto de preparación para su publicación.

5. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada, partiendo de la premisa de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].

Por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de una acción previa de reelaboración— conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».



Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que 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.

A su vez, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) se incluye 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, remarcándose que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)»

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

6. La aplicación de la jurisprudencia y la doctrina reseñadas a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación. En efecto, tal como ya se ha apuntado, AESA ha proporcionado una información exhaustiva, considerando de aplicación la causa de inadmisión invocada únicamente respecto de una parte de ella; en particular, (i) la referida a periodos anteriores cuya recopilación supondría una tarea de investigación para cada uno de los años (que, alega, sería equivalente a la que se realiza para la confección del informe anual sin que AESA disponga de medios para ello) y (ii) la referida a la desagregación por aeropuertos.



En este sentido, concreta la Agencia, para poder dar una respuesta completa, debería analizar y sistematizar la información y el contenido no solo de listas y aplicaciones, sino también de cada uno de los expedientes de reclamación individuales referidos a reclamaciones anteriores al año 2012 (no contabilizadas), a las más de 100.000 reclamaciones tramitadas por AESA entre 2012 y 2019, y a las más de 130.000 tramitadas entre 2020 y 2022. Por otro lado, respecto de la desagregación por aeropuerto, subraya que se trata de una información que no le resulta relevante para la tramitación de las reclamaciones y que, por tanto, no extrae; por lo que, para proporcionar esta información a la reclamante, debería recabarse también de esos expedientes individuales y a los únicos efectos de dar respuesta a la solicitud de acceso, lo que supondría prácticamente la elaboración de un informe *ad hoc*.

Resulta evidente que la labor descrita supera con creces la mera *reelaboración básica o general* a la que alude el Tribunal Supremo en la jurisprudencia citada, habiendo expuesto AESA una justificación expresa y detallada que permite constatar la veracidad de la causa de inadmisión aplicada respecto de determinados datos. En efecto, se desprende con claridad de lo alegado que proporcionar la información con el desglose pretendido implica recabar y sistematizar información que se encuentra en diversas fuentes y que, además, no obra necesariamente en poder de la Agencia. Así, por lo que respecta a la desagregación por aeropuerto, asiste la razón a AESA cuando alega que recabar estos datos (que no utiliza ni resultan útiles en el ejercicio de sus funciones) le supondría acometer una tarea de recopilación y sistematización que implica, además, la elaboración de un informe o documento *ex profeso* para la reclamante.

En definitiva, entiende este Consejo que se ha proporcionado toda la información que solicitaba la reclamante que obra en poder de AESA y que se ha justificado de forma suficiente la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG a determinada parte de lo solicitado.

7. Por lo que concierne a los datos del año 2023, aunque no lo cita expresamente, AESA está invocando la causa prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG que permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso referidas a información que «*esté en curso de elaboración o de publicación general.*»

Tal como ha señalado en diversas ocasiones este Consejo, la mencionada causa de inadmisión «*debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está*



implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general».

En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. La aplicación de esta causa de inadmisión debe entenderse relacionada con el hecho de que la información, al no estar disponible (en curso de elaboración) o estar prevista su publicación de tal manera que pueda ser accesible con carácter general, no puede proporcionarse en el momento en el que se da respuesta a la solicitud. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es, por tanto, que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, podrá ser accesible con carácter general. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

En este caso, AESA ha justificado de forma suficiente que, en el momento de solicitarse el acceso, se está elaborando el informe público anual 2023 de actividad de AESA en derechos de los pasajeros para su publicación en la web, en la línea de lo ya realizado en los años 2019 a 2022, por lo que el acceso a esta información estará disponible en un periodo razonable.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, se desestima la reclamación interpuesta.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA) / MINISTERIO DE TRANSPORTE 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

R CTBG
Número: 2024-0747 Fecha: 04/07/2024

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>