



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 22/12/2023

HASH: 03d08886ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: AIP/16/23

N/REF: 1942-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: RYANAIR DAC.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC).

Información solicitada: Expediente CFT/DTSP/252/22. Conflictos acumulados contra el acuerdo de AENA de 26.7.2022 que fija las tarifas aeroportuarias 2023.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 31 de enero de 2023 la fundación reclamante solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (en adelante, CNMC), 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:

«Que, en ejercicio de sus funciones, particularmente aquellas en materia de supervisión y control de tarifas aeroportuarias, la CNMC ha incoado los Expedientes de Referencia, en los cuales se han dictado las resoluciones que se indican a continuación:

- (...).

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

- STP/DTSP/001/22: Resolución de 24 de noviembre de 2022, de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por AENA S.M.E., S.A. en el ejercicio 2023.

II. Que RYANAIR, como compañía aérea obligada al pago de tarifas aeroportuarias, y habiendo tomado parte en el procedimiento de transparencia y consulta llevado a cabo por AENA respecto de las tarifas aeroportuarias aplicables en el ejercicio 2023, es titular de derechos e intereses legítimos que resultan afectados por las decisiones adoptadas.

III. Que, asimismo, RYANAIR planteó conflicto contra el acuerdo de AENA de 26.7.2022, sobre la fijación de las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2023, que fue estimado parcialmente por Resolución de 15 de diciembre de 2022, dictada en el procedimiento CFT/DTSP/252/22.

IV. Que RYANAIR derecho e interés legítimo en conocer inmediatamente los antecedentes de los asuntos indicados y disponer de una copia completa de todas y cada una de las actuaciones que hubieran sido practicadas en los Expedientes de referencia.

A estos efectos, se deja constancia de que:

- Por un lado, el Artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015 [en análogos términos al antiguo Artículo 35 A) de la Ley 30/1992] establece que los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

- Por otro lado, los Artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013 consagran el derecho de acceso a la información pública.

Por lo tanto, con este escrito solicitamos se nos remita copia completa de los Expedientes Administrativos, entendidos como el conjunto de documentos y actuaciones que han servido de antecedente y fundamento a las Resoluciones de la CNMC antedichas, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla, en el sentido y con el orden y formato previstos en el Artículo 70.1 y 70.2 de la Ley 39/2015.

Específicamente, procede que la copia de los Expedientes Administrativos incluya aquellas pruebas, informes y demás documentación que la AENA haya facilitado a la CNMC (contabilidad analítica, antecedentes, etc.), a partir de la cual la CNMC ha dictado las Resoluciones antedichas.

V. Que, en defecto de copia completa de los Expedientes, subsidiariamente procede que, al menos, y de conformidad con el criterio establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en sus Resoluciones de 27 y 30 de enero de 2023 (R-0534-2022 y R-0537-2022), expida copia de los siguientes documentos de los Expedientes referidos:

(i) aquellos documentos integrantes del procedimiento de consultas, a los que en su momento RYANAIR podría haber tenido acceso legítimamente, como “compañía usuaria”;

(ii) aquellos documentos expedidos por Administraciones Públicas o entidades que no manifiesten ninguna oposición a la solicitud y

iii) aquellos documentos facilitados por AENA S.M.E., S.A. que resulten imprescindibles para poder verificar cómo la CNMC ha llevado a cabo su labor de supervisión.

De conformidad con lo expuesto,

A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA SOLICITO: Tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, en su virtud:

1. Con carácter principal: acuerde facilitar y remitir a RYANAIR una copia completa de los Expedientes Administrativos STP/DTSP/024/22, STP/DTSP/012/22 y CFT/DTSP/252/22, en los términos del Artículo 70.1 y 70.2 de la Ley 39/2015; incluida las pruebas, informes, antecedentes y demás documentación que la AENA haya facilitado a la CNMC y hayan servido de base para dictar las Resoluciones de dichos Expedientes.
 2. Con carácter subsidiario: acuerde facilitar y remitir a RYANAIR una copia parcial de los Expedientes Administrativos STP/DTSP/024/22, STP/DTSP/012/22 y CFT/DTSP/252/22, la cual comprenda las pruebas, informes, antecedentes y demás documentación que corresponda con la relación enumerada en el párrafo V anterior.
 3. En cualquier caso, dé al presente escrito el tratamiento de “Solicitud de acceso a la información” previsto en el Artículo 17 de la Ley 19/2013».
2. Con fecha 14 de marzo de 2023, de conformidad con lo previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, la CNMC concedió trámite de audiencia a AENA por quince días hábiles, por considerar que el acceso a la información obrante en poder de la CNMC, solicitada por RYANAIR, podría afectar a sus derechos e intereses. En esa misma fecha, se comunicó a RYANAIR la concesión de plazo para alegaciones a AENA, así como la suspensión del

procedimiento hasta que se recibieran las alegaciones o hubiera transcurrido el plazo para su presentación.

3. La CNMC, tras recibir las alegaciones de AENA, dictó resolución, de 12 de mayo de 2023, en la que acuerda la concesión de la información, en resumen, en los siguientes términos:

«De conformidad con el citado artículo 19.3, por comunicación de 14 de marzo de 2023 se informó a RYANAIR de que su solicitud podía afectar a los derechos o intereses de un tercero al que se le concedería un plazo para formular alegaciones, suspendiéndose el plazo para dictar resolución. En esa misma fecha, la CNMC dirigió comunicación a AENA S.M.E. S.A. (Aena) en la cual le informó sobre la solicitud de acceso recibida y le indicó el contenido de dicha solicitud, concediéndole un plazo de quince días para que realizase las alegaciones oportunas.

Con fecha 5 de abril de 2023 se recibió escrito de Aena en respuesta (...), Aena solicitó la denegación de acceso, en síntesis, por los siguientes motivos:

a. Que la solicitud de RYANAIR es extemporánea, pues se produce una vez ha concluido el procedimiento, al haber dictado la CNMC la resolución administrativa, y al haber interpuesto RYANAIR un recurso contencioso-administrativo frente a la Resolución de la CNMC (PO 143/2023). No existe por tanto justificación legal para el acceso cuando RYANAIR ha contado con ocasiones procesales para hacerlo anteriormente, durante la tramitación del procedimiento, incluido el trámite de audiencia.

b. Que la solicitud de RYANAIR es excesivamente amplia y supone un ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información.

RYANAIR ya tiene a su disposición la Resolución del Conflicto, el Informe de Supervisión aplicable a las tarifas del año 2023 (STP/DTSP/012/22), el DORA y la Resolución de la CNMC sobre los costes COVID (STP/DTSP/048/21), documentación más que suficiente para valorar la labor de supervisión de la CNMC en relación con las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2023.

c. Que las Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que han estimado parcialmente sendas reclamaciones de RYANAIR relativas a los expedientes STP/DTSP/048/21 y STP/DTSP/001/22 no justifican la estimación de la solicitud de RYANAIR. Se limitan a afirmar que la CNMC debe motivar adecuadamente por qué impide el exceso, sin que se refieran al presente expediente, a lo que cabe añadir que tales resoluciones no obligan a la CNMC a aportar toda la documentación del

expediente sino aquella información sobre la que no pueda justificarse razonablemente el mantenimiento de dicha confidencialidad. Este ejercicio difícilmente puede llevarse cabo ante una petición tan amplia como la de Ryanair.

VI. En el presente caso, tal como ha alegado Aena, la solicitud de RYANAIR se ha producido con posterioridad a la tramitación del expediente que dio lugar a la Resolución del conflicto que está en el origen de esta resolución. Asimismo, dicha Resolución de conflicto ha sido objeto de recurso interpuesto por RYANAIR ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso 8/143/2023).

Mediante oficio de 10 de abril de 2023, atendiendo a una solicitud de ampliación del expediente formulada por RYANAIR, la CNMC remitió parte de los antecedentes necesarios para completar el expediente administrativo. Tras completarse dicho trámite, obra a disposición de RYANAIR toda la documentación del expediente salvo la siguiente, excluida de la remisión, al haberse considerado confidencial:

- La relativa a los apoderamientos de las partes que instaron el conflicto (salvo los de RYANAIR, folios 35 a 42, quien solicitó expresamente su remisión), con el fin de preservar frente a terceros los datos personales. Ello incluye la confidencialidad de los folios 12 a 31, 58 a 73 y 162 a 201, correspondiendo el bloque de folios 162 a 201 a apoderamientos otorgados por Aena.*
- Un informe de AESA (folios 292-290) siguiendo el criterio del Auto de 19 de julio de 2022 (PO 770/2022), al haberse calificado por AESA como “Restringido”, de lo que resulta su carácter confidencial, y al no haber sido objeto de difusión en un procedimiento previo. Esta exclusión resulta conforme con las Resoluciones del Consejo de Transparencia en los expedientes 314-2023 y 331-2023. Dichas Resoluciones consideraron que, al menos, en aplicación del artículo 16 de la Ley, la CNMC podía haber aportado a RYANAIR aquellos documentos expedidos por Administraciones Públicas o entidades que no hayan manifestado ninguna oposición a la solicitud. Según lo indicado, la propia AESA ha calificado como restringido el citado informe, de lo que resulta su carácter confidencial, lo que lleva a excluirlo del acceso.*

VII. En definitiva, si bien no cabe acceder a la solicitud de remisión completa del expediente, por las razones indicadas, ha de tenerse en consideración que el artículo 16 de la Ley establece la posibilidad de acceso parcial a la información: “En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información

distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

A tenor del artículo anterior y del artículo 22.3 de la Ley, se debe conceder acceso a la parte no confidencial del expediente relacionada en el apartado anterior, que coincide con la que fue objeto de remisión a los autos del recurso 8/143/2023, interpuesto por RYANAIR y que consiste, según lo señalado, en la remisión de todos los folios del expediente salvo los siguientes:

- Los poderes obrantes a los folios 12 a 31, 58 a 73 y 162 a 201.*
- El informe que figura en los folios 202-290.*

VIII. A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta la solicitud formulada, el Secretario del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, al amparo de la resolución de 13 de abril de 2015 (publicada en el B.O.E. de 17 de abril de 2015) por la que se delegan competencias en materia de Ley de Transparencia, ha resuelto:

ESTIMAR PARCIALMENTE la solicitud de acceso efectuada con relación a la información obrante en el expediente CFT/DTSP/252/22.

No obstante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el acceso a esa información queda condicionado al transcurso del plazo para interponer recurso contencioso administrativo contra esta decisión sin que el mismo se haya formalizado, o a que haya sido resuelto dicho recurso – caso de ser interpuesto- confirmando el derecho a recibir la información.

4. Mediante escrito registrado el 31 de mayo de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente (resumido):

«La Resolución de la CNMC, aunque nominalmente dice ser estimatoria parcial de la solicitud de acceso a la información, en realidad, y en la práctica, deniega la solicitud de parte sustancial.

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

Puede apreciarse que la Resolución declara “confidencial” parte del Expediente, y decide conceder sólo acceso a la parte que ha declarado “no confidencial”, cual consistiría, según el criterio de la CNMC:

“(…) la parte no confidencial del expediente relacionada en el apartado anterior, que coincide con la que fue objeto de remisión [a la Audiencia Nacional] a los autos del recurso 8/143/2023 interpuesto por RYANAIR, y que consiste, según lo señalado, en la remisión de todos los folios del expediente salvo los siguientes (...).”

Según la CNMC, concede acceso al Expediente, según lo que manifiesta haber enviado a la Audiencia Nacional en cumplimiento de la LJCA, y a raíz del recurso contencioso-administrativo interpuesto por RYANAIR, a salvo de:

Los poderes aportados por otras entidades, para comparecer mediante representante.

A priori, esta exclusión, y la declaración de tales documentos como confidenciales, parece carecer de justificación legal.

El pretexto dado de “preservar frente a terceros los datos personales” (sic), no parece justificarse en atención al Artículo 15 LTAIBG. O, en todo caso, podría la CNMC otorgar el acceso igualmente a dicha documentación previa disociación o borrado estricto de esos datos personales, p.ej., de la persona física representante o apoderada (Artículo 15.4 LTAIBG).

- El Informe Anual de Supervisión Técnica de AESA, con el pretexto de que la AESA lo habría calificado de “restringido”.

En este sentido, la CNMC confunde “restringido” con “confidencial”, pues la mera inclusión de la palabra “restringido” en un documento administrativo no conlleva, sin más, que quede fuera del derecho de acceso ex. LTAIBG.

Y menos, sin detallar ni motivar porqué RYANAIR no es una entidad que sí pueda tener acceso a un documento cuyo autor no declara ni secreto oficial ni confidencial, sino de difusión restringida a determinadas personas y entidades.

(…)

La Resolución denegatoria de la información pública solicitada, evidentemente a nuestro entender, vulnera los precitados Artículos 12, 14 y 15 de la LTAIBG, con relación al Artículo 13 d) de la Ley 39/2015; y, por ende, el Artículo 105 b) de la Constitución Española.

Aunque la Resolución sea formalmente “estimatoria parcial” de la solicitud de acceso de RYANAIR, puede constatarse que declara confidencial algunos documentos sin justificación real.

Entre ellos, veda el acceso a un documento administrativo, expedido por la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), como es el Informe de Supervisión Técnica 2021, el cual permite valorar sus criterios y cómo ha adoptado la resolución que puso fin al Expediente.

Dicho Informe de Supervisión Técnica 2021 de la AESA fue emitido en cumplimiento del Artículo 31.2 de la Ley 18/2014, y en el marco del Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA): (...)

Así pues, se trata de un documento administrativo relevante, regulado por Ley, que AENA S.M.E., S.A. ha de tener en cuenta -se le ha de dar audiencia del mismo- para modificar o actualizar las tarifas aeroportuarias; al igual que la CNMC lo ha de tener en cuenta para realizar sus funciones de análisis y supervisión de tarifas aeroportuarias: por ejemplo, para determinar y supervisar el “valor del parámetro B”, el “valor del parámetro RI” y el “valor del parámetro D”), a fin de determinar a su vez el “ingreso máximo anual por pasajero ajustado (IMAAJ), conforme al Artículo 33 de la Ley 18/2014.

De hecho, la Resolución de la CNMC en el Expediente CFT/DTSP/0252/22, desestimó las reclamaciones de RYANAIR y de otras entidades respecto del “valor del parámetro B” tenido en cuenta por AENA S.M.E., S.A., arguyendo la CNMC que procedía mantener tal cual el calculado por AESA e incorporado por AENA S.M.E., S.A. en su propuesta:

“En cuanto al primer motivo de conflicto y la propuesta de no incorporar al cálculo del IMAAJ el valor de 0,55% calculado por AESA para el parámetro B al implicar una bonificación en favor de Aena por la calidad de los servicios prestados durante el año 2021, debemos remitirnos a las motivaciones expuestas en el Fundamento de Derecho IV, apartado Segundo de la citada Resolución de Supervisión de Tarifas 2023. Allí se concluye que en el cálculo del IMAAJ correspondiente a las tarifas de 2023 se debe considerar un valor del parámetro B igual a 0,55%, que coincide con el calculado por AESA y con el incorporado por Aena en su propuesta tarifaria para 2023. Y ello porque dicho valor es el resultado de la adaptación metodológica incorporada por AESA al procedimiento de cálculo del parámetro B en su Informe de Supervisión Técnica de 2021, que limita la corrección por el nivel de tráfico a los cinco primeros meses de 2021,

en los que se considera se mantenían aún unos niveles de tráfico especialmente bajos, del orden de un 18% de los registrados en 2019 y también por debajo de los volúmenes definidos en 2014- 2015, que ya fue avalada en la Resolución de Tarifas 2022, que consideró que dicha adaptación metodológica trataba de garantizar la adopción de un valor que reflejase al máximo posible la realidad del servicio prestado, de manera que el cálculo del parámetro no se viera distorsionado por la caída del tráfico y su distribución anómala dentro del año, respecto del tráfico con el que fue diseñado el sistema de incentivos.”

En la Resolución objeto de la presente reclamación, la CNMC declara como confidencial el Informe de Supervisión Técnica 2021 de la AESA, bajo el pretexto de que la AESA lo habría declarado como “restringido”, y siguiendo supuestamente el “criterio del Auto de 9 de julio de 2022 (PO 770/2022) [de la Audiencia Nacional]”.

Sin embargo, como hemos adelantado, la CNMC confunde “restringido” con “confidencial”, pues la mera inclusión de la palabra “restringido” en un documento administrativo no conlleva, sin más, que quede fuera del derecho de acceso ex. LTAIBG. Además, la CNMC no detalla ni motiva porqué RYANAIR no es una entidad que sí pueda tener acceso a un documento cuyo autor no declara ni secreto oficial ni confidencial, sino de difusión restringida a determinadas personas y entidades.

Insistimos en que el Informe de Supervisión Técnica 2021 de la AESA es un documento administrativo que se emite en cumplimiento de un mandato legal, contenido en el Artículo 31.2 de la Ley 18/2014, en el marco del Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA) y que la CNMC lo debe tener en cuenta para realizar sus funciones de análisis y supervisión de tarifas aeroportuarias. Concretamente para supervisar el “valor del parámetro B”, el “valor del parámetro RI” y el “valor del parámetro D”), con los que realizar ajustes al IMAP y determinar el IMAAJ, según el Artículo 33 de la Ley 18/2014.

Llegados a este punto, sorprende que la CNMC diga seguir el criterio del AAN de 19.7.2022 (P.O. 770/2022), cuando resulta que mediante dicho Auto la Audiencia Nacional le ordenó levantar la confidencialidad del Informe de Supervisión Técnica de la AESA de 2020!

(...)

Por tanto, es evidente que la declaración como confidencial del referido Informe de Supervisión Técnica 2021 de la AESA, vedando a RYANAIR acceder al mismo, es

contraria a Derecho, vulnera los Artículos 13 y 14.2 LTAIBG, no encontrando encaje en ninguno de los límites del Artículo 14.1.

Y, en cuanto a la declaración como confidenciales de alguno de los apoderamientos obrantes en el Expediente, basta con remitirnos a lo expuesto en la Alegación 2 anterior: El pretexto dado de “preservar frente a terceros los datos personales” (sic), no se justificaría en este caso, según el Artículo 15 LTAIBG. O, cuando menos, podría la CNMC otorgar el acceso igualmente a dicha documentación previa disociación o borrado estricto de esos datos personales, p.ej., de la persona física representante o apoderada (Artículo 15.4 LTAIBG).

Invocamos, en este sentido, el Criterio interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta a la correcta realización del “Test del interés”, que tampoco ha acometido la resolución objeto de la reclamación (...)

En adición a lo anterior, merece especial atención destacar cómo la Resolución de la CNMC infringe la doctrina del Consejo, en los precedentes recientes que estimaron parcialmente reclamaciones análogas de RYANAIR, como la:

- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del 27.1.2023, en el Expediente 100-006979 (R-0534-2022).*
- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno del 30.1.2023, en el Expediente 100-006982 (R-0537-2022).*

Cabe exponer que estas Resoluciones estimaron parcialmente las reclamaciones de RYANAIR y ordenó a la CNMC a que facilitase el acceso a la información, respecto de Expedientes relacionados con su función de análisis y supervisión de tarifas aeroportuarias (...)

En el caso que nos ocupa, y con relación al Informe de Supervisión Técnica 2021 emitido por la AESA, es obvio que, conforme a la doctrina del Consejo, la CNMC debe facilitar su acceso a RYANAIR:

- No consta que la AESA haya manifestado expresamente su oposición a la solicitud de acceso de RYANAIR.*
- Se trata de un documento imprescindible para verificar cómo la CNMC ha llevado a cabo su función de supervisión.»*

5. Con fecha 6 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la CNMC 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 junio de 2023 se recibió respuesta en la que se exponía de nuevo la argumentación que había facilitado AENA en el trámite de alegaciones que se le había otorgado, así como los fundamentos en los que se basaba la concesión del acceso parcial a la información.

La CNMC concluye que la solicitud de Ryanair debe inadmitirse por extemporánea porque se formula *«cuando ya ha recaído la Resolución de la CNMC que pone fin a este procedimiento administrativo sin que conste que Ryanair haya solicitado esta documentación en ningún otro momento de la tramitación del procedimiento»*. Recuerda, una vez más, que la resolución de la CNMC es objeto de un procedimiento judicial en curso en el que Ryanair es la recurrente e indica que la solicitud de Ryanair se debe desestimar porque supone un ejercicio abusivo del derecho de acceso a la información al pretender acceder a documentación confidencial (art. 41 de la Ley 18/2014) *«a pesar de que ya tiene documentación a su alcance sobre la labor de supervisión de la CNMC sobre las tarifas del año 2023»*.

Por último, recuerdan que las resoluciones del CTBG traídas a colación por RYANAIR no obligan a la CNMC a aportar toda la documentación del expediente *«sino aquella información que no pueda justificarse razonablemente el mantenimiento de dicha confidencialidad»*.

6. El 22 de junio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 22 de junio de 2023 en el que la reclamante se ratifica en los argumentos de su reclamación.

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 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en

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

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

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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 “*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 toda la documentación incluida en el expediente del procedimiento CFT/DTSP/252/22, abierto con motivo del conflicto planteado por RYANAIR contra el acuerdo de AENA de 26 de julio de 2022, sobre la fijación de las tarifas aeroportuarias para el ejercicio 2023, que fue estimado parcialmente por resolución de 15 de diciembre de 2022.

La CNMC dictó resolución en la que, estimando parcialmente la solicitud, proporciona acceso a la parte del expediente que, según su consideración, no tiene carácter confidencial, «*que coincide con la que fue objeto de remisión a los autos del recurso 8/143/2023, interpuesto por RYANAIR y que consiste, según lo señalado, en la remisión de todos los folios del expediente salvo los siguientes:*

- *Los poderes obrantes a los folios 12 a 31, 58 a 73 y 162 a 201.*
- *El informe que figura en los folios 202-290.*

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>

No obstante, el acceso a esa información quedaba condicionado al transcurso del plazo para interponer recurso contencioso administrativo contra esta decisión, sin que el mismo se haya formalizado, o se haya resuelto, en su caso, dicho recurso, confirmando el derecho a recibir la información, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2 LTAIBG.

4. La respuesta a esta reclamación no puede desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado sobre una pretensión sustancialmente idéntica (formulada por la misma solicitante) en las resoluciones R CTBG 1057/2023, de 14 de diciembre y R CTBG 1058/2023, de 15 de diciembre, respectivamente, concernientes a sendas solicitudes de acceso a los expedientes que dieron lugar a la resolución de la CNMC, de 24 de noviembre de 2022, de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por AENA en el ejercicio 2023, y a la resolución de 16 de junio de 2022, sobre la supervisión de los costes sanitarios y operativos en los que ha incurrido AENA como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el período comprendido entre octubre de 2021 y marzo de 2022.

A los efectos que aquí interesan, en la citadas resoluciones R CTBG 1057/2023 y RCTBG 1058/2023 se desestiman la reclamaciones interpuestas por Ryanair frente a la concesión parcial del acceso solicitado por entender este Consejo que, de la documentación aportada y de las alegaciones de las partes, se desprende que la CNMC había aplicado la doctrina establecida en las previas resoluciones R CTBG 39/2023, de 27 de enero y R CTBG 42/2023, de 30 de enero —en las que se instó a la autoridad reguladora a proporcionar la información no confidencial obrante en el expediente y a justificar de forma expresa qué parte se entendía confidencial y qué parte podría proporcionarse (con arreglo al acceso parcial que se prevé en el artículo 16 LTAIBG), considerándose insuficiente la mera aportación de la resolución final—.

La aplicación de la doctrina establecida en las citadas R CTBG 39/2023 y R CTBG 42/2023 se tradujo en el hecho de que, en las posteriores solicitudes información de Ryanair (que dieron lugar a las citadas resoluciones de este Consejo R CTBG 1057/2023 y RCTBG 1058/2023), la CNMC no se limitase a proporcionar la resolución final del expediente, sino que, por un lado, aporta mayor información (aquellos documentos que no se han calificado como confidenciales) y, por otro lado, identifica aquella parte de la información que se considera confidencial, justificando de forma razonable y suficiente dicho carácter.

5. Sentado lo anterior, la premisa de partida ha de ser, en este caso, que la resolución de la CNMC frente a la que se interpone la reclamación acuerda la concesión de todos los

folios del expediente —poniendo de manifiesto que coinciden con el expediente remitido a la Audiencia Nacional en los autos del recurso 8/143/2023 interpuesto por Ryanair frente a la resolución del conflicto entre la citada entidad y AENA— excluyendo, únicamente, el acceso a *los poderes obrantes a los folios 12 a 31, 58 a 73 y 162 a 201 y al informe que figura en los folios 202-290.*

Por lo que concierne a la información no entregada razona la CNMC, en primer lugar y respecto de la denegación de acceso a los apoderamientos de terceros, que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 LTAIBG, y tras realizar una ponderación razonada, *la no remisión de tales documentos se debe al interés de preservar los datos personales de terceros, concluyendo que no se aprecia la necesidad de disponer de documentos notariales para el propósito, expresado por Ryanair, de «tener oportunidad de verificar qué métodos y criterios ha empleado la CNMC en su función de supervisora de los costes sanitarios y operativos en los que AENA S.M.E., S.A. afirmaba haber incurrido como consecuencia del COVID-19».*

A juicio de este Consejo tal ponderación resulta razonable, resultando prevalente en este caso la protección de los datos personales de terceros frente al interés público en el acceso a esa concreta información que integra el expediente de resolución de conflicto entre AENA y Ryanair, debiéndose ratificar el criterio de la CNMC en este punto.

En lo atinente al informe de AESA, la CNMC justifica la necesidad de limitar el acceso en la propia calificación de tal informe como *restringido* por parte de la Agencia de seguridad aérea, subrayándose el hecho de que su contenido no ha sido objeto de difusión previa y poniendo de manifiesto que, incluso en los procedimientos judiciales abiertos, en lo que es parte la ahora reclamante, se ha mantenido su carácter confidencial.

A lo anterior se suma que, como pone de manifiesto la CNMC, la resolución adoptada el 15 de diciembre resolviendo el conflicto entre Ryanair y AENA respecto de la resolución de supervisión de tarifas portuarias de 24 de noviembre de 2023 (expediente STP/DTSP/012/22) guarda una estrecha relación con esta última en la medida en que *«la resolución del conflicto se limita a remitirse a las consideraciones de la resolución de supervisión de las tarifas de 2023.»* Así se expresa en la propia resolución de conflicto en los siguientes términos: *«[a] ser coincidentes en lo sustancial los motivos del conflicto con las posiciones expresadas ya durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas 2023, ocurre que dichos*

motivos ya han sido valorados por la CNMC a la hora de adoptar la Resolución de 24 de noviembre de 2022 de supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por Aena S.M.E., S.A., en el ejercicio 2023 (en adelante, Resolución de Supervisión de Tarifas 2023, STP/DTSP/012/22)».

La precisión anterior es importante en la medida en que en la resolución R CTBG 1057/2023, de 14 de diciembre, este Consejo ha desestimado la reclamación de Ryanair frente a la concesión parcial del acceso al expediente correspondiente a la supervisión de tarifas (intrínsecamente relacionado con el expediente al que ahora se pretende el acceso), entendiéndose que la información excluida del acceso respondía a una aplicación proporcionada y justificada del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG y de las obligaciones de confidencialidad impuestas por los artículos 34 y 35.3 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Conclusiones que son trasladables a la exclusión del informe de AESA, en este caso, en línea con lo acordado en el proceso judicial que se está sustanciando.

6. En conclusión, con arreglo a los precedentes fundamentos jurídicos, y tomando en consideración la información que, del expediente requerido, le ha sido facilitada ya a la reclamante, procede desestimar la reclamación al resultar de aplicación los límites invocados, habiéndose concedido un acceso parcial con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14.2 y 16 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por RYANAIR D.A.C. frente a la resolución de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA.

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.

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>

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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-1098 Fecha: 22/12/2023

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