



- Con fecha 1 de agosto de 2024 se notifica al interesado que se ha dado inicio a la tramitación del procedimiento de acceso a la información pública; fecha a partir de la cual ha comenzado el cómputo del plazo de un mes para contestar.
 - Con fecha 23 de septiembre de 2024 se resuelve ampliación del plazo para resolver la solicitud de acceso a la información pública, señalando en la Resolución que la realización del trámite de petición de alegaciones a terceros previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG supuso la suspensión del plazo durante 15 días hábiles, y que *«Tras el análisis de la solicitud, se ha comprobado que se cumplen las circunstancias establecidas en el artículo 20.1 de la LTAIBG, razón por la que es posible ampliar el plazo previsto para resolver. En virtud de todo lo expuesto, se RESUELVE ampliar el plazo para dictar resolución sobre la solicitud de acceso a la información pública»*.
2. No consta respuesta de la Administración.
 3. Mediante escrito registrado el 25 de octubre de 2024, el 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 puso de manifiesto que la solicitud había sido desestimada por silencio, solicitando la entrega de la información.
 4. Con fecha 28 de octubre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerara pertinentes. El 11 de noviembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«El 25 de octubre de 2024 el interesado presenta reclamación indicando que no ha recibido respuesta a su solicitud.

Ante la reclamación referida, se expone que por parte de esta Agencia se dio respuesta al interesado con fecha 28 de octubre de 2024.

Junto con este oficio, se adjunta (...) la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información».

Junto al escrito de alegaciones consta en el expediente remitido los siguientes documentos de interés:

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



- Oficios de remisión de la solicitud de acceso a la información pública a terceros interesados (la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid y FLEXI LIVING INNOVATE VENTURES VALDEBEBAS S.L, en la actualidad, FLIV VALDEBEBAS S.L.) para que, en el plazo de quince días, manifestaran su conformidad o las alegaciones que estimaran oportunas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19.3 de la LTAIBG, por ser parte interesada en el expediente al que se pretendía tener acceso.
- Escrito de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) al solicitante comunicándole que las partes interesadas en el expediente habían sido informadas a fin de que formularan, si así lo estimaran oportuno y en el plazo de quince días, las alegaciones correspondientes (ex artículo 19.3 LTAIBG).
- Escrito de alegaciones (firmado el 12 de agosto de 2024) FLEXI LIVING INNOVATE VENTURES VALDEBEBAS S.L, en la actualidad, FLIV VALDEBEBAS S.L. en el que dice que:

«Como bien conoce esta Administración, (i) la Sociedad es titular de la licencia básica otorgada por el Ayuntamiento de Madrid en fecha 28 de diciembre de 2023, para la realización de obras de nueva planta en la parcela sita en la Calle María Reiche, 48 de Madrid; y (ii) dicha parcela está ubicada en un área geográfica sujeta a las limitaciones derivadas de la servidumbre aeronáutica del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid – Barajas, motivo por el cual, la Sociedad ha tramitado ante AESA las oportunas autorizaciones para el desarrollo del proyecto de obras, tanto para la construcción del edificio como para la instalación de grúas. Dichas autorizaciones constituyen el objeto de los expedientes E23-2601 y G24- 0069 al que se refiere el Oficio.

2. Sin perjuicio de que la Sociedad comprende y comparte el objetivo de la (...) Ley de Transparencia”), consistente en regular y garantizar tanto la transparencia de la actividad pública como el derecho de acceso de las personas a la información y documentación públicas, es igualmente cierto que dicha Ley de Transparencia prevé la aplicación de ciertos límites al derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, el artículo 14 de dicha Ley de Transparencia regula los límites al derecho de acceso a la información pública, de manera que podrá ser denegado o restringido cuando suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, o para la garantía de la confidencialidad, entre otros aspectos.



3. Asimismo, el artículo 18 de la Ley de Transparencia contempla un listado de causas determinantes de la inadmisión a trámite de las solicitudes de acceso a la información pública que se presenten, entre las que figura, en la letra a) del apartado primero, aquellas “que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.

4. En cuanto a dicha causa de inadmisión, el (...) “CTBG”) ha venido señalando, entre otras, en su resolución 051/2021, de fecha 11 de mayo de 2021, que “la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que está todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación”. Del mismo modo, la resolución 0324/2018 del CTBG determina que “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”. Estos criterios deberán ser tenidos en cuenta por AESA a la hora de valorar la petición formulada por el Sr. ..., la cual deberá ser, a por las razones expuestas, determinar la inadmisión de tal solicitud de acceso a la información en lo que se refiere a información y documentación que todavía está en proceso de tramitación o elaboración.

5. Adicionalmente, a la vista de que el Oficio se refiere a que la solicitud del Sr. ... incluye el acceso a “informes, oficios o atestados”, FLIV debe necesariamente poner de manifiesto que también deberá denegarse al Sr. ... aquella 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”, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1.b) de la Ley de Transparencia que regula las causas de inadmisión, para que dicha circunstancia pueda ser oportunamente apreciada por AESA a la hora de resolver sobre la petición de información objeto de este expediente.

En virtud de lo expuesto,

SOLICITA: Que tenga por presentado este escrito, en tiempo y forma, lo admita y, previos los trámites oportunos, tenga por formuladas las alegaciones correspondientes a la solicitud de ejercicio del derecho de acceso a la información pública formulada por el Sr. ... en el sentido expuesto en este escrito, y resuelva tal petición inadmitiendo la solicitud o, subsidiariamente, denegándole el acceso a la



información que solicita que esté en curso de tramitación y elaboración, o que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como notas o informes internos de la propia AESA».

- Resolución expresa de AESA de fecha 26 de octubre de 2024 en la que acordó lo siguiente:

«(...) Visto el contenido de la solicitud, se deniega el acceso a la información solicitada, de acuerdo con lo siguiente, (...) Según el artículo 14.1 de la LTAIBG “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. (...) h) Los intereses económicos y comerciales. (...) k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

De acuerdo con el artículo 19.3 de la LTAIBG, “Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”.

El artículo 14.2 de la LTAIBG establece que la aplicación de los límites “atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

El artículo 16 establece que “En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de 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”.

SEGUNDO. – Denegación de acceso.

a) Identificación de la información solicitada.

El peticionario requiere tener acceso a los siguientes expedientes/documentos: 1) “copia de los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia interpuesta en el registro de AESA el día 13/05/2024 con número de registro [REDACTED] a la que se asignó la referencia [REDACTED]”.



Se ha identificado un procedimiento abierto en esta Agencia con origen en la denuncia referida. Se informa que el plazo para resolver es de 6 meses desde la fecha de la iniciación del mismo, que fue el 12 de junio de 2024.

2) “expediente E23-2601”

Se ha localizado el Acuerdo de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en materia de Servidumbres Aeronáuticas con referencia E23-2601, que se encuentra afectado por el procedimiento abierto referido en el número 1).

3) “expediente G24-0069”

Se ha identificado un procedimiento en esta Agencia con código de expediente G24-0069 que se encuentra afectado por el procedimiento abierto referido en el número 1).

b) Motivación de la denegación de acceso.

A fecha de recepción de la solicitud, toda la documentación solicitada se encuentra afectada por el procedimiento administrativo abierto indicado en el número 1) del apartado a) de este Fundamento.

Por ende y con base a los citados límites establecidos en las letras e) y k) del artículo 14.1 de la LTAIBG, esta Agencia considera que para el buen término del expediente en curso sería perjudicial el conocimiento público, vía transparencia, de los documentos solicitados y se deniega el acceso a la información pública en aras de preservar la marcha adecuada de los trámites:

- En primer lugar, las limitaciones previstas en las letras e) y k) del artículo 14.1 concurren dado que existen motivos de interés público, racional y legítimo para limitar el acceso al procedimiento indicado con el número 1) en el apartado a) de este Fundamento, como son los de la protección del proceso de toma de decisión de AESA derivado de la denuncia referida por el solicitante. Por las características del procedimiento, resulta necesario que la tramitación se realice con reserva y confidencialidad, de modo que se garanticen los derechos del interesado en el procedimiento, así como la efectividad de la actuación de esta Agencia en el ejercicio de sus competencias.



Se hace necesario llamar la atención de que dar acceso a un tercero a un procedimiento derivado de una denuncia, en el que el interesado se encuentra inmerso en pleno proceso de justificación de su actuación, afectaría directamente a la capacidad de defensa del denunciado, sin que nada impida afirmar que esa misma limitación no se pueda aplicar a la apertura del posterior sancionador, si concurren las circunstancias para su apertura, circunstancias estas, que también pudieran verse afectadas.

- En segundo lugar, dado que toda la documentación solicitada está referida a las mismas partes interesadas y su objeto es una misma actividad empresarial, mientras esté pendiente de resolución el procedimiento 1) no resulta posible realizar adecuadamente una valoración de los intereses económicos y comerciales existentes en los procedimientos 2 y 3 (límite previsto en el artículo 14.1.h de la LTAIBG), y, por tanto, en el momento actual no puede realizarse con garantías la ponderación de intereses (derecho a la información e interés económico y comercial) respecto de los documentos 2) y 3). Dicha ponderación es necesaria para determinar definitivamente si se da o no acceso a la información solicitada, todo ello de acuerdo con el Criterio interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y, entre otras, con la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º).

Por tanto, la conexión sustancial entre los procedimientos indicados supone que los expedientes 2) y 3) se encuentran igualmente afectados por las limitaciones de las letras e) y k) que implican la denegación, en estos momentos, del acceso a la información solicitada. Se añade que el acceso actual a los procedimientos 2) y 3) implicaría la divulgación de información distorsionada o que carece de sentido, e incluso, información que puede perjudicar el proceso de toma de decisión en el expediente 1), así como los derechos del interesado, por lo que se estima por esta Agencia que no procede el acceso parcial, de acuerdo con lo previsto por el artículo 16 de la LTAIBG.

- En tercer lugar, la denegación del acceso se realiza sin perjuicio de lo que pueda valorarse a la vista de una solicitud que pueda ser realizada en fecha posterior a la finalización del procedimiento actualmente en trámite. Se destaca, así, que existe una circunstancia que no está llamada a prolongarse en el tiempo (la tramitación de un procedimiento), sino que finalizará, pudiendo realizarse en ese momento una nueva solicitud de información en un momento en el que esta Agencia disponga de toda la información para realizar la ponderación de intereses necesaria.



Por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.2 de la LTAIBG, así como en el artículo 14.1 (letras e y k), se concluye que resulta justificada y proporcionada la denegación de acceso mientras el procedimiento en curso no finalice, atendiendo a las circunstancias del caso concreto (identidad en el objeto y en las partes interesadas en el conjunto de la documentación solicitada e implicaciones en intereses económicos y comerciales que no pueden valorarse actualmente).

TERCERO. – Trámite de alegaciones de terceros.

Con fecha de 6 de agosto de 2024 se remitió comunicación de la solicitud de acceso a la información pública al representante de la mercantil FLEXI LIVING INNOVATE VENTURES VALDEBEBAS, S.L. y a la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid, como interesados en el expediente de la petición del solicitante para que, en el plazo de quince días, manifestaran su conformidad o las alegaciones que estimaren oportunas, en aplicación de lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

Transcurrido el plazo establecido legalmente, no se han recibido alegaciones por parte de la Agencia de Actividades del Ayuntamiento de Madrid.

Con fecha 27 de agosto de 2024, AESA recibió alegaciones del representante de la empresa FLEXI LIVING INNOVATE VENTURES VALDEBEBAS, S.L. en las que cita la aplicación de acceso a la información pública prevista en los artículos 14 y 18, así como las resoluciones 324/2018 y 051/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Del contenido del escrito de alegaciones, no se desprenden detalles concretos sobre el perjuicio que podría suponer para la mercantil la concesión del acceso a la información pública solicitada, ni respecto de sus intereses económicos y comerciales, ni respecto de otros intereses de la misma.

De acuerdo con lo expuesto, se RESUELVE denegar el acceso a la información solicitada con base en las letras e) y k) del artículo 14.1 de la LTAIBG, sin perjuicio de lo que pueda valorarse a la vista de una solicitud que pueda ser realizada en fecha posterior a la finalización del procedimiento actualmente en trámite».

5. Con fecha 29 de octubre de 2024 el solicitante presenta escrito de alegaciones ante el Consejo en el que señala que:



«No estando conforme con dicha resolución se presentan las siguientes ALEGACIONES:

PRIMERA. - Vulneración del artículo 20.1 de la LTAIBG por cuanto no existió volumen de información ni complejidad que hiciese necesario la ampliación del plazo de resolución.

El artículo 20.1 de la LTAIBG dispone: “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”.

De la respuesta recibida se concluye que se vulneró lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, por cuanto no existió volumen de información ni complejidad que hiciese necesario la ampliación del plazo de resolución. El día 27 de agosto de 2024 se disponía de las alegaciones de tercero, por lo que no está justificado que en fecha 23 de septiembre de 2024, se dictase resolución de ampliación del plazo alegando que el volumen o complejidad de la información solicitada lo hacía necesario. Todo ello teniendo en cuenta que los motivos que se alegan para desestimar la solicitud no requirieron de un análisis exhaustivo de la información, sino que se limita a ponderar los intereses en conflicto.

SEGUNDA. - Vulneración del artículo 14.2 de la LTAIBG, por cuanto la aplicación de los límites de acceso no está justificada en referencia al expediente de autorización E23-2601, al tratarse de un expediente concluso. Se hace preciso aclarar que la solicitud de información se refiere a tres elementos, los cuales aparecen reflejados en la resolución de fecha 26/10/2024.

Respecto al segundo se indica lo siguiente:

2) “expediente E23-2601”. Se ha localizado el Acuerdo de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea en materia de Servidumbres Aeronáuticas con referencia E23-2601, que se encuentra afectado por el procedimiento abierto referido en el número 1).

El expediente E23-2601, no es un expediente vivo que pueda verse afectado por la denuncia, pues se trata de un Acuerdo y por lo tanto no está justificado denegar el acceso a dicha información. Lo que en dicho procedimiento se acordase, no puede ahora modificarse en función de la investigación en curso y resulta de extrema gravedad que lo que se diga en la resolución es que podría verse afectado dicho expediente, porque con ello se sugiere que podría modificarse la información de



dicho expediente en base a la investigación en curso. El Acuerdo debería estar a disposición de los ciudadanos para consulta pública en cualquier momento, de manera que pueda comprobarse lo que se autorizó.

Por lo expuesto, se concluye que la resolución de fecha 26/10/2024 es contraria a Derecho porque vulnera lo dispuesto en el artículo 14.2 de la LTAIBG, por cuanto la aplicación de los límites de acceso no está justificada en referencia al expediente de autorización E23-260, al tratarse de un expediente concluso.

TERCERA. - Vulneración del artículo 14.2 de la LTAIBG, por cuanto la aplicación de los límites de acceso es desproporcionada en referencia al expediente G24-0069 y a la copia de los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia, porque la oposición de terceros no aporta detalles concretos sobre el perjuicio que podría suponer para la mercantil la concesión del acceso a la información pública solicitada.

El expediente G24-0069 y a la copia de los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia son expedientes vivos sobre los cuales cabe evaluar si con el acceso a la información se vulneraría intereses de tercero.

Al respecto de las alegaciones de FLEXI LIVING INNOVATE VENTURES VALDEBEBAS, S.L.- en la actualidad, FLIV VALDEBEBAS S.L.- se indica en la resolución de fecha 26/10/2024:

“Del contenido del escrito de alegaciones, no se desprenden detalles concretos sobre el perjuicio que podría suponer para la mercantil la concesión del acceso a la información pública solicitada, ni respecto de sus intereses económicos y comerciales, ni respecto de otros intereses de la misma.”

Por lo tanto, si no se desprenden detalles concretos sobre el perjuicio, es evidentemente desproporcionado denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada.

Los motivos que se indican para denegar el acceso a los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia son los siguientes:

- “(..) la protección del proceso de toma de decisión de AESA derivado de la denuncia referida por el solicitante”.*



Dicha afirmación es incorrecta, porque permitir el acceso a la información en nada afecta al proceso de toma de decisión de AESA, quien podrá tomar las decisiones que estime conveniente en dicho procedimiento, siempre que se ajusten a la legalidad.

- *“afectaría directamente a la capacidad de defensa del denunciado”*

Dicha afirmación es incorrecta, porque en nada se menoscaba la capacidad de defensa del denunciado por permitir al denunciante acceder a los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia. El denunciado sigue disponiendo de los recursos que están a su alcance para ejercitar su defensa, como son la impugnación de la resolución que autorizase el acceso a la información, pues la información no se pondrá a disposición hasta que transcurran los dos meses de los que dispone el denunciado para interponer el correspondiente recurso, tal y como se indica en el artículo 22.2 de la LTAIBG:

“2. Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

Los motivos expuestos en la resolución para denegar el acceso a los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia no pueden prosperar, porque con ello se vulnera lo dispuesto en el artículo 14.2 de la LTAIBG, por cuanto la aplicación de los límites de acceso es desproporcionada.

Por todo lo anterior, la Resolución de fecha 26/10/2024 debe considerarse impugnada, NO siendo procedente causar la terminación del procedimiento por satisfacción extraprocésal.

Por todo lo anterior SOLICITO que, teniendo por presentado en tiempo y forma este escrito y los documentos que se acompañan, se admita como ESCRITO DE ALEGACIONES contra el indicado acto administrativo y, conforme al procedimiento establecido, y de acuerdo con las alegaciones efectuadas se adopte resolución en virtud de la cual se resuelva permitir el acceso a la información solicitada».

6. Concedido el trámite de audiencia al tercero interesado-FLEXIBLE LIVING PROJECT 2 SL -en la actualidad, FLIV VALDEBEBAS S.L.- con fecha 12 de noviembre de 2024, se recibe escrito en este Consejo el 26 de noviembre de 2024, en el que señala que:

«(...) en fecha 26 de octubre de 2024, AESA dictó la correspondiente resolución de la solicitud de acceso a la información pública formulada por el Reclamante, en la



que la desestimaba de forma expresa, por entender AESA que la información solicitada se encontraba afectada por la tramitación de un procedimiento (incoado a raíz de la denuncia) por aquel entonces -y también en la actualidad, como ahora veremos-, en curso:

“copia de los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia interpuesta en el registro de AESA el día 13/05/2024 con número de registro [REDACTED] a la que se asignó la referencia [REDACTED]”.

Se ha identificado un procedimiento abierto en esta Agencia con origen en la denuncia referida. Se informa que el plazo para resolver es de 6 meses desde la fecha de la iniciación del mismo, que fue el 12 de junio de 2024”.

(...)

Por entender esta parte que los argumentos contenidos en la referida desestimación expresa son igualmente aplicables a la fecha del presente escrito, por no haber transcurrido todavía el plazo de seis (6) meses previsto para la tramitación del procedimiento iniciado en fecha 12 de junio de 2024, y por no haberse resuelto todavía por parte de AESA el procedimiento iniciado a raíz de la denuncia del Reclamante, no podemos sino oponernos a la solicitud de acceso a la información pública formulada por el Reclamante, interesando sus desestimación. (...).».

7. Concedido el trámite de audiencia al tercero interesado AGENCIA DE ACTIVIDADES DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID con fecha 12 de noviembre de 2024, a la fecha de dictarse esta resolución no consta la presentación de escrito o alegación alguna.

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,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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



en 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 información relativa a, de un lado, los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia interpuesta en el registro de AESA el día 13/05/2024 (con nº [REDACTED] referencia [REDACTED]), y de otro, copia de los expedientes E23-2601 y G24-0069.

Durante el procedimiento de acceso la entidad reclamada abrió un trámite de alegaciones -ex art.19.3 LTAIBG- en favor de terceros interesados (a saber, el Ayuntamiento de Madrid y la mercantil FLEXIBLE LIVING PROJECT 2 SL -en la actualidad, FLIV VALDEBEBAS S.L.-) para que formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, tras lo cual, acordó una ampliación del plazo para resolver, dictando, no obstante, resolución tardía denegatoria de la información (el 26 de octubre de 2024) en los siguientes términos:

En lo concerniente a la solicitud de (i) los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia interpuesta en AESA el día 13/05/2024, AESA informó que la

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>



fecha de iniciación del procedimiento fue el 12 de junio de 2024, y el plazo para resolver era de 6 meses, con lo que estaba en curso. En lo relativo al (ii) “expediente E23-2601”, señaló que se había localizado el Acuerdo adoptado en materia de Servidumbres Aeronáuticas con esa referencia (E23-2601), el cual, estaba afectado por el procedimiento abierto de la denuncia. Y en relación al (iii) “expediente G24-0069”, señaló que se había identificado un procedimiento en AESA con ese código de expediente que también estaba afectado por el procedimiento abierto de la denuncia.

La motivación ofrecida en todos los casos para la denegación del acceso es que, a la fecha de recepción de la solicitud, toda la documentación solicitada se encontraba afectada por el procedimiento administrativo abierto a causa de la referida denuncia, razón por la que, a su juicio, concurrían las causas de denegación de las letras e) y k) del artículo 14.1 LTAIBG, considerando que el conocimiento público de los documentos solicitados sería perjudicial para la buen marcha del expediente por lo que se denegaba el acceso, en aras a proteger el proceso de toma de decisión derivado de la misma debiéndose tramitar con reserva y confidencialidad para no afectar al derecho de defensa del denunciado. A ello añadió que mientras estuviera pendiente la resolución del procedimiento de denuncia no era posible realizar adecuadamente una ponderación de los intereses económicos y comerciales afectados en los expedientes solicitados (E23-2601 y G24-0069) sin que fuera admisible un acceso parcial toda vez que se trataría de información distorsionada o carente de sentido. Por último señaló que la tramitación del procedimiento de denuncia era una circunstancia que no estaba llamada a prolongarse en el tiempo, pudiendo realizarse entonces una nueva solicitud de información en el momento en el que AESA dispusiera de toda la información para realizar la ponderación de intereses necesaria.

En la resolución también aludió a las alegaciones vertidas por la empresa FLIV VALDEBEBAS S.L. el 27 de agosto de 2024, y que el Ayuntamiento de Madrid, por su parte, no había formulado alegaciones al expediente.

Interpuesta reclamación ante el Consejo contra la desestimación presunta de la solicitud, AESA aportó al expediente resolución tardía denegatoria, presentando el solicitante escrito de alegaciones en el que, además de señalar la inadecuación de la ampliación del plazo para resolver, alegó, en cuanto al expediente de autorización E23-2601, la vulneración del artículo 14.2 LTAIBG, toda vez que la aplicación de los límites de acceso no estaba justificada al tratarse de un expediente concluso. Y en cuanto al expediente G24-0069 y a la copia de los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia, la aplicación desproporcionada de los límites



del artículo 14.2 LTAIBG, toda vez que aun tratándose de expedientes vivos no se había justificado el perjuicio a los terceros interesados con motivo del acceso, ni en relación a la toma de decisión de AESA derivada de la denuncia referida, ni al derecho de defensa del denunciado ex artículo 22.2 LTAIBG. Asimismo destacó que, según la propia resolución impugnada, de las alegaciones vertidas por la empresa FLIV VALDEBEBAS S.L. no se desprendían detalles concretos sobre el perjuicio que podría suponer para la misma la concesión del acceso a la información pública solicitada.

Concedido un trámite de audiencia a la empresa FLIV VALDEBEBAS S.L. el 26 de noviembre de 2024 para que formulara las alegaciones que tuviera por conveniente insistió en sus argumentaciones anteriores, destacando que a la fecha del presente escrito, no había transcurrido todavía el plazo de seis (6) meses previsto para la tramitación del procedimiento iniciado el 12 de junio de 2024, interesando su desestimación.

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»*.

Respecto a esta posibilidad de ampliación, el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo establece que *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada»*. La correcta aplicación de esta ampliación del plazo, que debe utilizarse razonablemente, se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto.

En el presente caso, si bien la solicitud de acceso fue presentada el 17 de julio de 2024, no fue sino hasta el día 1 de agosto de 2024 cuando se notificó al interesado la entrada de la misma en AESA y con ello, el inicio del cómputo del plazo de un mes para resolver. Sin embargo, el 23 de septiembre de 2024 AESA dictó resolución de ampliación de plazo para resolver la solicitud indicando de un lado, que la apertura del trámite de audiencia a terceros interesados -ex artículo 19.3 LTAIBG- supuso la suspensión del plazo durante 15 días hábiles, y de otro, que tras analizar la solicitud, se había comprobado que se cumplían las circunstancias establecidas en el artículo



20.1 LTAIBG para su ampliación, sin argumentar en qué medida o por qué razón concurrían dichas causas en este caso, para finalmente acordar una resolución de denegación de la información.

Debe recordarse al respecto 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. Es más, como puso de manifiesto en solicitante en su escrito de alegaciones (de 29 de octubre de 2024), a la fecha de acordarse la ampliación del plazo para resolver -el 23 de septiembre de 2024-, AESA ya contaba con las alegaciones vertidas por el tercer interesado -la empresa FLEXI LIVING INNOVATE VENTURES VALDEBEBAS, S.L.- en la actualidad, FLIV VALDEBEBAS S.L.- desde el día 27 de agosto de 2024 AESA, por lo que difícilmente se justifica que casi un mes más tarde se acordase la referida resolución de ampliación.

Pero es más, repárese también que, no obstante el referido acuerdo de ampliación, AESA tampoco respetó los nuevos plazos de resolución, toda vez que dictó resolución expresa denegatoria el 26 de octubre de 2024, fecha en la que ya se había producido el silencio administrativo negativo y el solicitante había interpuesto su reclamación ante el Consejo (el 25 de octubre de 2024).

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»*.

5. Sentado lo anterior y a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar si en este caso concurren las causas de denegación a que se refiere el artículo 14.1.e) y k) LTAIBG.

Por lo que concierne al límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG (garantía de la confidencialidad en procesos de toma de decisión) invocado por la Administración para denegar el acceso solicitado, hay que tener presente que, como este Consejo ha señalado ya en múltiples resoluciones, el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional, que goza de un amplio



reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, tal como exige la jurisprudencia, ya consolidada, del Tribunal Supremo — por todas, STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se añade la necesidad de que *«los límites previstos se apliquen atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad», concluyendo que «solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013»*—.

Asimismo, en la STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) se puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate»*. (FJ, 4º).

En efecto, este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: *«[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*. De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: *«[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso»*. Por tanto, *la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando*



concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

[...] Tal y como hemos señalado anteriormente, la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida.»

Por lo que concierne específicamente al artículo 14.1.e) LTAIBG, con arreglo al cual el acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para «[l]a prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios», se ha de recordar que su razón de ser es la debida protección que debe aplicarse a los expedientes, de carácter penal, administrativo o disciplinario, principalmente mientras estén siendo tramitados, de tal manera que la investigación y, en su caso, la correcta sanción de las infracciones o ilícitos cuya comisión quede acreditada no se vea impedida por la divulgación de información. Se trata, en definitiva, de asegurar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o disciplinario.

Y ello en la línea de lo establecido en el artículo 3.1.c) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, ratificado por el reino de España mediante Instrumento de 9 de junio de 2023, —que prevé como límite al acceso «la protección de la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades penales»— a fin de evitar que el acceso a la información pueda ser perjudicial a las investigaciones, conducir a la destrucción de pruebas o la sustracción de los delincuentes de la acción de la justicia. Resultando relevante el elemento temporal pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso existe un riesgo cierto de que tales diligencias se entorpezcan o se frustren.

El elemento temporal (de estar actuándose o desarrollándose las actuaciones de que se trate) resulta, por tanto, determinante en la concreción del bien jurídico que se protege con la aplicación de este límite y la consecuente restricción del acceso a la información, sin que quepa realizar una interpretación extensiva del mismo. En esta línea se ha pronunciado ya este Consejo confirmando la denegación de acceso cuando, dada la fase procedimental en la que se encuentran las actuaciones de investigación en el momento de formularse la solicitud, la divulgación de la información comportaría un perjuicio real, no meramente hipotético, para el desarrollo de las mismas en la medida en que dificultaría el normal desenvolvimiento de las funciones de inspección, instrucción y valoración de las eventuales evidencias



obtenidas con el fin de determinar si se ha producido o no una infracción de la normativa. [R/195/2022, de 22 de agosto; y R CTBG 580/2024, de 28 de mayo]; o contrario, al considerar que, en principio, no resulta aplicable este límite cuando las actuaciones ya han concluido mediante un acuerdo de archivo.

6. En el presente caso la resolución denegatoria de toda la información solicitada se apoya fundamentalmente en que el procedimiento de denuncia iniciado el día 12 de junio de 2024 -objeto de solicitud- al ser un procedimiento abierto que afectaría a los expedientes E23-2601 y G24-0069, el acceso al mismo perjudicaría directamente a la capacidad de defensa del denunciado, debiendo preservarse su acceso.

Conviene aclarar que de las alegaciones formuladas por las partes en este procedimiento se extrae, en primer lugar, que el objeto de los expedientes E23-2601 y G24- 0069, se refiere a autorizaciones solicitadas ante AESA por el tercer interesado - FLIV VALDEBEBAS S.L.- para el desarrollo de proyecto de obras, tanto para la construcción del edificio como para la instalación de grúas -en su condición de titular de licencia básica municipal (desde el 28 de diciembre de 2023)- para la realización de obras de nueva planta en una parcela ubicada en un área geográfica sujeta a limitaciones derivadas de la servidumbre aeronáutica del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid – Barajas.

Sin embargo, de la información obrante en el expediente se deriva que el expediente E23-2601 estaba ya concluido a la fecha de la solicitud de acceso toda vez que, según afirma AESA en su resolución, existe un Acuerdo -esto es, una resolución- de AESA en materia de Servidumbres Aeronáuticas con referencia E23-2601. Por consiguiente, y a la vista de lo expuesto, como quiera que la limitación a que se refiere el artículo 14.1.e) LTAIBG viene referida a *expedientes en tramitación* se conviene con el solicitante en que no ha quedado acreditado que el derecho de acceso al mismo se vea afectado por esa limitación, sin que, a estos efectos, se considere suficiente la hipótesis de que lo acordado en su momento respecto de ese procedimiento pudiera modificarse ahora a resultas de la investigación en curso con motivo de la denuncia.

Por el contrario, según consta en las actuaciones administrativas, el expediente G24-0069 aún estaba pendiente de resolución a la fecha de solicitud por lo que en este caso sí se trata de un expediente vivo, no resuelto sino en tramitación, sobre el que se ha de valorar si con el acceso a la información concerniente al mismo se podrían vulnerar los intereses del denunciado. Si bien es cierto que en la resolución adoptada por AESA ésta justificó de forma deficiente -según los términos expresados por la jurisprudencia antes citada- las razones por las cuales el acceso al expediente de



autorización podría encontrarse afectado por la denuncia presentada el día 13 de mayo de 2024 y, con ello, afectar también al derecho de defensa del denunciado, un principio de cautela, que también ha de presidir las actuaciones administrativas, invita en este caso a ponderar los intereses en liza, mediante la protección de las actuaciones administrativas en curso, en tanto pudieren estar afectadas por el procedimiento de denuncia con el fin de asegurar el normal desenvolvimiento y el buen resultado de ambos expedientes. Situación ésta, por otra parte, que está llamada a ser temporal, como también reconoce la propia AESA al señalar que la denegación del acceso se realiza sin perjuicio de lo que pueda valorarse a la vista de una solicitud que pueda ser presentada en fecha posterior a su finalización, momento en el que la Agencia dispondrá de toda la información para realizar la ponderación de intereses necesaria. En consecuencia, se consideran atendibles las razones que motivan la denegación del acceso en el momento actual y se desestima la petición en este punto.

Por último, y por lo que concierne específicamente al acceso a los informes, oficios o atestados elaborados con motivo de la denuncia interpuesta ante AESA el día 13/05/2024, repárese que en la resolución adoptada por esa entidad (el 28 de octubre de 2024) informó que dicho procedimiento estaba en curso de tramitación toda vez que el mismo había sido iniciado el 12 de junio de 2024 y el plazo para resolver el procedimiento era de 6 meses desde la fecha de la iniciación del mismo; extremo éste sobre el que insistió el interesado -FLIV VALDEBEBAS S.L.- en las alegaciones vertidas el 26 de noviembre de 2024 para oponerse al acceso a la información en tanto en cuanto el procedimiento iniciado a raíz de la denuncia del reclamante no se había resuelto todavía. Sin perjuicio de que a la fecha de dictarse la presente resolución pudiere haberse dictado ya resolución sobre el referido procedimiento de denuncia -dato sobre el que este Consejo no tiene conocimiento- la naturaleza de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG, obliga a circunscribir su actuación a una función revisora de la actuación (u omisión) administrativa previa en el procedimiento de acceso conforme a la LTAIBG, sin que, quepa extender su pronunciamiento no ya a otras materias que no fueran incluidas en la solicitud inicial sino también a actuaciones administrativas que han quedado fuera del debate procesal por no ser objeto del mismo. Ello determina que la reclamación deba desestimarse también en este punto.

7. En conclusión, por las razones expuestas, se debe estimar parcialmente la reclamación presentada y conceder el acceso a la información del expediente concluso (E23-2601), desestimándola en todo lo demás.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD AÉREA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR al AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD AÉREA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Copia del expediente E23-2601.

TERCERO: INSTAR al AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD AÉREA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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>