



Resolución 495/2022

S/REF: 2022/IP000021

N/REF: R/0454/2022; 100-006859

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: AENA, S.M.E., S.A.

Información solicitada: Franjas aéreas en aeropuertos españoles que operan viajes internacionales

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 1 de abril de 2022 a AENA, S.M.E., S.A., al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹](#) (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

Solicito una copia completa de la distribución actual de franjas en todos y cada uno de los aeropuertos españoles que operan viajes internacionales.

Solicito también conocer para todos y cada uno de los años entre 2017 y 2021 la siguiente información:

- *Copia completa de la distribución de franjas*
- *Desglose para cada aerolínea qué porcentaje de veces utilizó cada franja que tenía asignada durante el año y qué porcentaje no.*

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

Mediante correo electrónico de 28 de abril de 2022, la Unidad de Transparencia de AENA contestó al solicitante en los siguientes términos:

"En relación con su petición de información que tuvo entrada en Aena S.M.E., S.A. el día 1 de abril de 2022, le comunico que, de acuerdo con lo establecido en la legislación española y europea, la información solicitada por usted no es propiedad de Aena, S.M.E., S.A., sino de una Asociación Privada sin Ánimo de Lucro, denominada "Asociación Española para la Coordinación de Slots y Facilitación de Horarios (AECFA)".

2. Mediante escrito registrado el 18 de mayo de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en la que indica que no se había admitido a trámite su solicitud, adjuntando un escrito en el que señala lo siguiente:

A pesar de que sea AECFA quien distribuye y controla estas franjas, esta información también obra en poder de AENA que es la gestora de los aeropuertos y, además, miembro de AECFA. AENA, podía, por lo tanto, resolver la solicitud. De todos modos, sino, lo que podía haber hecho es derivarla a AECFA. Así se lo indicó este solicitante pero respondieron asegurando que "En respuesta a su consulta, le comunico que al ser una Asociación Privada sin Ánimo de Lucro, entendemos que no se encuentra incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, motivo por el cual no se ha dado traslado de su petición".

Olvida AENA que el artículo 3 de la LTAIBG indica que las entidades privadas que perciban dinero público por valor superior a 100.000 euros al año también se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la ley y que AECFA recibe una prestación patrimonial pública que la realiza anualmente precisamente AENA y que supera con creces esos 100.000 euros y, por lo tanto, le es de aplicación también la LTAIBG.

Por lo tanto, AENA debería haber optado por resolver la solicitud o derivarla a AECFA pero en ningún caso la inadmisión que ha realizado.

Recuerdo que toda la información solicitada es de evidente interés público y sirve para la rendición de cuentas y ver cómo ha actuado la Administración con aeropuertos y aerolíneas.

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

3. Con fecha 23 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a AENA, al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 10 de junio de 2022 se recibió respuesta de AENA en la que se solicitaba la desestimación de la reclamación interpuesta, con arreglo a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, cabe indicar que Aena, S.M.E., S.A., dio respuesta al (...) en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, comunicándole que la información solicitada no es propiedad de Aena, S.M.E., S.A., sino de una Asociación privada sin ánimo de lucro, denominada Asociación Española para la Coordinación de Slots y Facilitación de Horarios (AECFA), designada como coordinador y facilitador de franjas horarias mediante Orden FOM/1050/2014, de 17 de junio.

Desde el 15 de septiembre de 2014, es la asociación AECFA quien desarrolla estas funciones y presta servicios para los aeropuertos españoles, tras su designación como Coordinador y Facilitador de Franjas Horarias.

Desde la Unidad de Transparencia de Aena, no se estimó dar traslado de la petición de información a la AECFA, al entender que, al ser una asociación privada sin ánimo de lucro, ésta no se encuentra incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013.

Además, es la propia legislación que regula la asignación de franjas horarias la que determina las obligaciones de información del coordinador AECFA, siendo de obligado cumplimiento en toda la Unión Europea (Reglamento CEE nº 95/93 del Consejo, de 18 de enero de 1993, relativo a las normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios).

En este sentido, hay que tener en cuenta que la información solicitada es propiedad de las aerolíneas y que estas son compañías privadas que operan en un régimen de libre competencia, sin excepciones. Por tanto, facilitar la información de dichas compañías puede originarles un perjuicio, razonable y no meramente hipotético, para sus intereses comerciales y económicos.

En cuanto a la afirmación realizada por (...) sobre la inclusión en el ámbito de aplicación de la Ley de aquellas entidades privadas que perciban dinero público por

valor superior a 100.000 euros al año conforme a lo dispuesto en el artículo 3 (...), debe reseñarse que el mencionado artículo 3.b) se refiere a entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones públicas. En este sentido, el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dispone que para que la entrega de la disposición dineraria se considere subvención, esta debe realizarse sin contraprestación directa de los beneficiarios, concepto completamente distinto a la prestación pública patrimonial abonada por Aena a AECFA, cuya finalidad es la retribución de los servicios prestados.

En consecuencia, los servicios de coordinación y facilitación de franjas horarias, prestados por AEFCA son retribuidos mediante el pago de una prestación patrimonial pública de asignación de franjas horarias por parte de los gestores aeroportuarios y de los operadores aéreos que dispongan de franjas horarias asignadas u horarios facilitados en estos aeropuertos.

Finalmente, tal y como establece el propio artículo 3 de la Ley 19/2013, aun en el caso de que AEFCA recibiera ayudas o subvenciones públicas, únicamente le sería de aplicación lo dispuesto en el Capítulo II de la citada ley en materia de publicidad activa, es decir, que no tendría la obligación de cumplir con lo previsto en el Capítulo III relativo al derecho de acceso a la información pública (publicidad pasiva), como es el caso de esta petición.

Por lo expuesto anteriormente, desde Aena S.M.E., S.A., se solicita (...) que (...) se acuerde (...) desestimar la reclamación (...).

4. El 14 de junio de 2022 se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En esa misma fecha se recibió un escrito con el siguiente contenido:

(...)

AENA olvida que, aunque las franjas las distribuya AECFA como coordinador, AENA también las tiene, como información fundamental para poder gestionar los aeropuertos, función principal de AENA.

La LTAIBG indica en su artículo 13 que "Se entiende por información pública 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". Por lo tanto,

aunque la información la elabore AECFA, AENA es competente para resolver sobre este asunto ya que dispone de esta información y de hecho la adquiere en el ejercicio de sus funciones. La adquiere de AECFA y la utiliza para la gestión y organización de los aeropuertos.

Del mismo modo, cabe indicar que es información de indudable interés público y que AECFA la elabora como coordinador desde que fue nombrada con este puesto por el Ministerio de Fomento: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-6509. Por lo tanto, es el propio Gobierno quien elige quien elabora esta información y se encarga de ello, una labor de claro interés y servicio público. La ciudadanía tiene derecho a conocer esta información.

Cabe mencionar, además, que AENA forma parte de AECFA y, por lo tanto, incluso se puede considerar que como parte de la asociación también AENA elabora esta información. Debe, por lo tanto, estar sujeta a la posibilidad del derecho de acceso, por la pertenencia de AENA a AECFA y porque AECFA se financia con gran cantidad de dinero público. Pido, por todo ello, que se estime mi reclamación y se inste a AENA a entregarme lo solicitado.

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 aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

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>

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>

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.

En lo que atañe al fondo del asunto planteado, debemos recordar que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en la LTAIBG como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer su artículo 12 que “[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”, configurándose desde su preámbulo de forma amplia, disponiendo que (i) son titulares todas las personas, (ii) podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, (iii) solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos y, finalmente, (iv) indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 de la LTAIBG. Así lo ha proclamado en distintas ocasiones el Tribunal Supremo –entre otras, en sus Sentencias de 16 de octubre de 2017, de 10 de marzo de 2020, de 11 de junio de 2020, de 19 de noviembre de 2020 y, finalmente, de 29 de diciembre de 2020-.

En el caso que nos ocupa, no han sido invocadas ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ninguna de las causas de inadmisión, y únicamente de modo genérico, sin cumplir con las exigencias del artículo 14.2 LTAIBG el límite de la letra h) del artículo 14. Debe recordarse que los límites de acceso a la información pública del artículo 14 LTAIBG,

conforme a la reiterada doctrina de este CTBG y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, han de ser objeto de una interpretación restrictiva, sin que la mera invocación de su posible aplicación al caso concreto pueda servir de obstáculo para el reconocimiento del derecho de acceso ejercitado. En este sentido, la mención de AENA a la posible afectación de los intereses comerciales de las compañías aéreas, en caso de que se conceda el acceso a la información solicitada, es una afirmación claramente insuficiente para satisfacer los requerimientos del artículo 14.2 LTAIBG al carecer de mayor desarrollo y de un mínimo sustento argumental.

En el presente supuesto se ha planteado si determinada información que es solicitada a AENA puede considerarse información pública, en el sentido del artículo 13 LTAIBG.

Según AENA, la información no es de su propiedad sino de una asociación de naturaleza privada, lo que excluiría la aplicación de la LTAIBG. Frente a ello, el reclamante considera que la asociación AEFCFA, de la que AENA forma parte, elabora la información requerida y la pone a disposición de AENA para que esta pueda ejercer su función de gestión y organización de los aeropuertos españoles.

Conforme al artículo 5.1 del Real Decreto 20/2014, de 17 de enero, por el que se completa el régimen jurídico en materia de asignación de franjas horarias en los aeropuertos españoles, *corresponde al titular del Ministerio de Fomento, a propuesta de la Dirección General de Aviación Civil y previos los trámites previstos en el artículo 4.1 del Reglamento, la designación del Coordinador que será único y ejercerá en todo el territorio del Estado, a través del Director de Coordinación, las funciones de coordinación y facilitación de franjas horarias, así como cualquier otra función atribuida por el Reglamento al Coordinador.*

A ello añade el artículo 8.1 que el Coordinador será una persona jurídica privada sin ánimo de lucro y de ámbito estatal, constituida por tiempo indefinido, que acredite el cumplimiento y mantenimiento de los requisitos establecidos en este capítulo. Y conforme al artículo 9.1, el Coordinador estará integrado por gestores aeroportuarios y operadores aéreos que desarrollen su actividad en los aeropuertos españoles.

Atendiendo a estas previsiones se dictó la Orden FOM/1050/2014, de 17 de junio, por la que se designa al Coordinador y Facilitador de Franjas Horarias y al Director de Coordinación en los aeropuertos españoles y se establece la fecha para su puesta en funcionamiento efectivo, recayendo dicha designación en la Asociación Española para la Coordinación y Facilitación de Franjas Horarias (AECFA). Según indica el preámbulo de la referida Orden

ministerial, AECFA estaba constituida, en 2014, por trece compañías aéreas (Iberia, Iberia Express, Vueling, Air Nostrum, Air Europa, Ryanair, Swiftair, Thomson, Condor, Thomas Cook, Binter Canarias, Naysa y Canair) y un gestor aeroportuario, Aena Aeropuertos S.A.

Según resulta de la página web de la AEFCA, AENA sigue formando parte de la asociación como socio, en su condición de gestor aeroportuario ([Quiénes somos - Organización, financiación y sistemas - Coordinación de Franjas Horarias - Aeropuertos Españoles - AECFA \(slotcoordination.es\)](#)).

De ello cabe deducir que AENA, en su condición de socio de AEFCA, debe disponer de la información que resulta del ejercicio por esta asociación de las funciones encomendadas - vid. artículo 4 de sus Estatutos [Normativa - Coordinación de Franjas Horarias - Aeropuertos Españoles - AECFA \(slotcoordination.es\)](#)-, a fin de poder ejercer las que a la propia AENA corresponde con arreglo al ordenamiento vigente. Es decir, que se trata de información que tiene o debe tener “en su poder”, por emplear la expresión del art.13 LTAIBG, y precisamente por esa razón puede ser considerada información pública y concederse acceso a ella.

A ello se ha de añadir que en el caso de que dicha información no obrase en su poder (extremo que deberá ser expresamente declarado), debió proceder a recabarla de la asociación AEFCA, que si bien no es un sujeto obligado de la LTAIBG en sentido estricto, está sometida a la obligación de facilitar información establecida en el artículo 4 LTAIBG, según el cual: *“Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.”*

En definitiva, tratándose de información pública cuyo acceso sirve a las finalidades de transparencia explicitadas en el preámbulo de la LTAIBG y no apreciándose cauda de inadmisión ni límite legal alguno, procede reconocer el derecho de acceso y estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la Resolución de 28 de abril de 2022 de AENA, S.M.E., S.A.

SEGUNDO: INSTAR a AENA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

- *Copia completa de la distribución actual de franjas en todos y cada uno de los aeropuertos españoles que operan viajes internacionales.*
- *Copia completa, entre 2017 y 2021, de la distribución de franjas*
- *Desglose para cada aerolínea del porcentaje de veces que utilizó cada franja que tenía asignada durante el año y qué porcentaje no.*

TERCERO: INSTAR a AENA 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) 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&tn=1&p=20181206#a9>

