



## Resolución 305/2022

**S/REF:** 001-066611

**N/REF:** R-0315-2022 / 100-006659

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/AENA

**Información solicitada:** Información sobre clientes y pagos realizados por derechos aeroportuarios en el aeropuerto de Barajas en abril de 2020

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 9 de marzo de 2022 al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Información sobre clientes y pagos realizados por derechos aeroportuarios en el aeropuerto de Barajas en abril de 2020. Si los tienen delimitados, los relacionados con transporte de material sanitario.”*

2. Mediante comunicación remitida por correo electrónico de fecha 4 de abril, la Unidad de Transparencia de AENA, S.M.E., S.A. contestó la solicitante lo siguiente:

*“(…) en el enlace adjunto de la página web de AENA, S.M.E., S.A. puede consultar toda la información sobre los ingresos obtenidos en los aeropuertos de la red de Aena, que esta*

---

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

*Sociedad hace pública en cumplimiento de sus obligaciones normativas en esta materia, que le son de aplicación en su condición de Sociedad Mercantil Estatal cotizada:*

*<https://www.aena.es/es/accionistas-e-inversores/informacion-economico-financiera/publicaciones-financieras-y-operativas.html> (...)*

3. Mediante escrito registrado el 4 de abril de 2022, la interesada interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*“He solicitado información sobre clientes y pagos realizados por derechos aeroportuarios en el aeropuerto de Barajas en abril de 2020. Si los tienen delimitados, los relacionados con transporte de material sanitario. En su respuesta me han enlazado las cuentas trimestrales y anuales, en las que no consta información sobre la identidad de dichos clientes ni están delimitados los ingresos por meses.”*

4. Con fecha 5 de abril de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 20 de abril de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*“... En primer lugar, es necesario señalar que esta Sociedad ha dado cumplida respuesta a la solicitud presentada por la Sra. xxx, al haberle facilitado, con fecha 4 de abril de 2022, el enlace a la página web de Aena S.M.E., S.A. que contiene toda la información relativa a los ingresos obtenidos por la compañía en el ejercicio de su actividad para el conjunto de los aeropuertos que componen su red, tal y como establece el artículo 22.3. de la Ley 19/2013 que contempla expresamente “si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”.*

*En lo que respecta al desglose de la información individualizada por centro aeroportuario, cabe mencionar que desde la salida a Bolsa de la Sociedad el 11 de febrero de 2015, Aena S.M.E., S.A., en su condición de Sociedad Mercantil cotizada, publica toda la información económica y de gestión a la que está obligada por la normativa de aplicación en la materia de forma agregada para el conjunto de los aeropuertos que conforman su red.*

*El resto de la información de esta naturaleza, como son los ingresos por línea de negocio desglosados por aeropuertos, tiene la consideración de confidencial, tal y como se desprende de la "Ley 18/2014 de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el*

---

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

*crecimiento, la competitividad y la eficiencia" que, entre otras, rige la actividad de Aena y, por lo tanto, no se hace pública, dado que puede afectar a los intereses económicos y comerciales de la Sociedad.*

*Si bien en lo relativo a la información de carácter económico y contable que debe hacerse pública, en Aena confluyen tres normativas diferentes (la propia de las sociedades mercantiles cotizadas, la aplicable al gestor aeroportuario y la de las sociedades mercantiles estatales), es la propia de las sociedades mercantiles cotizadas la que regula su publicidad y difusión, por lo que en aras de la debida protección de los accionistas minoritarios de la Sociedad, la información como la solicitada por el Sra. xxx debe entenderse de carácter confidencial.*

*En consecuencia, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución de fecha 2 de marzo de 2017 sobre el expediente de referencia R/0511/2017, ha corroborado los argumentos descritos para la información de carácter económico y contable.*

*Previamente, la Abogacía del Estado avaló los argumentos indicados anteriormente en un informe emitido con fecha 21 de noviembre de 2016."*

5. El 25 de abril de 2022, se trasladaron a la reclamante las alegaciones formuladas por la entidad de referencia, a fin de que pudiera manifestar lo que tuviese por conveniente, sin que en la fecha en que se dicta esta resolución se haya recibido escrito alguno sobre el particular.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, "los contenidos o

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

*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 en relación con los clientes y pagos realizados por derechos aeroportuarios en el aeropuerto de Barajas en abril de 2020, formulada en los términos que figuran en los antecedentes.

AENA respondió a la solicitud de acceso facilitando un enlace a su página web en la que, según afirma, se contiene la información relativa a los ingresos requeridos por el solicitante del derecho de acceso. La reclamante pone de manifiesto que a través del enlace facilitado únicamente se accede a las cuentas trimestrales y anuales, en las que no consta información sobre la identidad de dichos clientes ni están delimitados los ingresos por meses.

En fase de alegaciones en este procedimiento AENA sostiene que ha dado cumplida respuesta a la solicitud con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG (remisión a información publicada) y que, por otro lado, en su condición de Sociedad Mercantil cotizada, publica toda la información económica a la que está obligada por la normativa de aplicación en la materia de forma agregada para el conjunto de los aeropuertos que conforman su red, teniendo el resto de la información (como los ingresos por línea de negocio por aeropuertos) la consideración de confidencial dado que puede afectar a sus intereses económicos y comerciales.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, conviene precisar con carácter previo que, tal como pone de manifiesto AENA en sus alegaciones, el artículo 22.3 LTAIBG posibilita que, en los casos en que la información ya ha sido publicada, la resolución pueda limitarse a indicar el solicitante cómo acceder a ella. No obstante, como este Consejo ya ha precisado en su criterio interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre, es necesario que el enlace facilitado

conduzca directamente a la información solicitada (epígrafes, capítulos, datos e información exacta) para que se pueda acceder de forma inequívoca, rápida y directa a ella sin necesidad de sucesivas búsquedas.

En este caso, el enlace facilitado remite a la información trimestral económico-financiera (estados financieros intermedios consolidados, informe de gestión e informe de auditoría y presentación de resultados), pero no directamente a la información solicitada por la reclamante. En efecto, si bien es cierto, por poner un ejemplo, que en la página 9 de la Presentación de Resultados se puede conocer la Información comercial (ingresos ordinarios) también lo es que la concreta información solicitada carece de un acceso directo, ni está desglosada por aeropuertos ni cubre el periodo temporal reclamado.

5. Sentado lo anterior, y en trámite de alegaciones en este procedimiento, AENA argumenta que la información facilitada es la información que, con arreglo a la normativa que le resulta de aplicación como Sociedad Mercantil Cotizada, debe publicar; y, añade, aunque sin cita expresa del artículo 14.1.h) LTAIBG que proporcionar información sobre clientes y pagos realizados por derechos aeroportuarios en el aeropuerto de Barajas en abril de 2020 y, en su caso, los relacionados con transporte de material sanitario, podría afectar a los intereses económicos y comerciales de la Sociedad.

La sociedad requerida considera, por tanto, que resulta de aplicación el límite previsto en el citado artículo 14.1.h) LTAIBG, por lo que procede verificar si, en efecto, se dan los presupuestos necesarios para restringir el acceso a la información solicitada con fundamento en el mencionado límite.

Conviene recordar, desde esta perspectiva, que, en relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG, el criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo ya puso de manifiesto que (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente, (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés prevalente que justifique la publicidad o el acceso (ponderación del interés público).

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo en una ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación restrictiva de los límites de referencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:TS:2017:3050) señala que:

*«Esa 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 (...).*

*Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;» Doctrina que el Tribunal Supremo complementó en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación 577/2019 al afirmar que “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 se refiere al concreto límite al ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el citado artículo 14.1 h) de la LTAIBG, debe traerse a colación el [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)<sup>7</sup>, elaborado por este Consejo en ejercicio de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se formulan las siguientes conclusiones:

*«l. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.*

---

<sup>7</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.htm](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.htm)

II. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

III. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

V. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

VI. *En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas*

VII. *En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:*

*a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.*

*b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).*

*c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.*

*d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.*

*e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.*

*f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.»*

La aplicación de la jurisprudencia y de los criterios expresados conduce a la estimación de esta reclamación. En efecto, las alegaciones vertidas por la sociedad requerida en relación con el carácter confidencial de la información y con la posible afectación de los intereses económicos y comerciales no se acompaña de una argumentación expresa y detallada de



dicha afectación y de la necesidad, por tanto, de preservar su confidencialidad frente al interés público en conocerla.

En este sentido, la propia sociedad afirma la afectación en términos de posibilidad; esto es, se alega que la divulgación del desglose reclamado podría afectar a sus intereses económicos y comerciales, obviando que, tal como se ha expuesto en el Criterio Interpretativo antes reproducido, el perjuicio a tales intereses ha de ser real, indubitado, manifiesto, y directamente relacionado con la información solicitada, y tal circunstancia debe ser puesta de manifiesto y razonada por quien invoca la concurrencia del límite.

Aunque sea cierto que AENA ejerce sus competencias y funciones en un entorno mercantil de competencia, no se ha justificado suficientemente en qué medida facilitar la información solicitada afecta a sus estrategias de empresa o iría en detrimento de su posición frente a los competidores.

6. En definitiva, partiendo que la aplicación de los límites deber ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección, así como atender a las circunstancias concretas de cada caso, este Consejo de Transparencia considera que no se ha motivado suficientemente la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, por lo que la reclamación debe ser estimada.

No obstante, se considera necesario hacer una precisión sobre al alcance de la estimación. Habida cuenta del carácter genérico con el que se ha formulado la solicitud, cabría entender que también incluye la identificación de los clientes. Sin embargo, dado que la revelación de esta información podría afectar a intereses de terceros y no se ha invocado ni se aprecia la existencia de un interés público o privado prevalente que justifique la divulgación de la misma, el derecho de acceso reconocido en la presente resolución se circunscribe al conocimiento del número de clientes y la cuantía global de los pagos.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de AENA S.M.E., S.A. de fecha 4 de abril de 2022.

**SEGUNDO: INSTAR** a AENA S.M.E., S.A./ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información de conformidad con lo dispuesto en el fundamento jurídico sexto:

- *Información sobre clientes y pagos realizados por derechos aeroportuarios en el aeropuerto de Barajas en abril de 2020. Si los tienen delimitados, los relacionados con transporte de material sanitario.*

**TERCERO: INSTAR** a AENA S.M.E., S.A. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>8</sup>](#), 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 octubre<sup>9</sup>](#), 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-administrativa<sup>10</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>