



## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0312/2017

FECHA: 26 de septiembre de 2017

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de julio de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a AENA SME, S.A., con fecha 16 de junio de 2017 y en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), información relativa a *los gastos de representación de los directores de aeropuertos de A Coruña, Santiago y Vigo, durante el periodo 2013-2016, desglosado por cantidad y concepto de cada uno de los gastos, detallando fecha y nombre del Director para cada año.*
2. Mediante escrito de 30 de junio de 2017, AENA S.M.E., S.A. contestó a [REDACTED], indicándole lo siguiente:
  - *En respuesta a su petición de fecha 13 de junio de 2017 y en cumplimiento de lo estipulado en la "Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 9 de diciembre", relativa a los gastos de representación de los Directores de los aeropuertos gallegos, le informo que en AENA no existen "Gastos de Representación" como tal.*
  - *Anualmente se aprueban los "gastos de desarrollo empresarial y comercial" para cada unidad organizativa. Estos gastos se asignan a la Dirección, no exclusivamente al directivo, y su finalidad es atender los gastos derivados del desarrollo de relaciones institucionales y comerciales externas de AENA, por motivos estrictamente profesionales.*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



- *En el periodo 2013-2016, a los aeropuertos del Grupo II, entre los que se encuentran los aeropuertos gallegos, se les autorizó una dotación máxima anual para esta partida de 2.100 euros.*
3. A la vista de la respuesta recibida, el 3 de julio de 2017 tuvo entrada, en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Reclamación de [REDACTED] al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:
- *Según DORA (Documento de Regulación Aeroportuaria aprobado por el Ministerio de Fomento, Febrero 2017) y el artículo 73 de la Ley 21/2003 de 7 de Julio, los aeropuertos gallegos pertenecen a: Aeropuerto de Santiago, grupo III (tráfico entre 2 millones y 6 millones de pasajeros) y Aeropuertos de Alvedro (Coruña) y Peinador (Vigo), grupo IV (tráfico entre 500.000 y 2 mill de pax). Por tanto, la información dada por AENA de que la dotación máxima para los aeropuertos gallegos del grupo II es cuanto menos CONFUSA.*
  - *No se detalla en la información enviada cuál fue la cantidad máxima que cada aeropuerto gallego utilizó para sus gastos de desarrollo empresarial y comercial en el período 2013-2016. La información dada es GENERALISTA y poco concreta.*
  - *AENA confirma que la finalidad de los gastos de desarrollo empresarial y comercial es atender los gastos derivados del desarrollo de relaciones institucionales y comerciales externas de AENA por motivos estrictamente profesionales. Por tanto, en cumplimiento de la Ley 19/2003 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” y puesto que los motivos son estrictamente profesionales AENA debería detallar qué gastos se han derivado en relaciones institucionales y comerciales externas de AENA, con qué instituciones se han utilizado esos gastos además de las cantidades y conceptos. Por supuesto, desglosado por aeropuerto y año. El no facilitar la información de una manera detallada es una negación a la transparencia de relaciones de AENA con instituciones y externas.*
  - *Por tanto, por las causas anteriormente expuestas (información generalista, confusa y ocultación) elevo Reclamación ante el Consejo de Transparencia*
4. El 6 de julio de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a remitir el expediente a AENA S.M.E., S.A. para que formulara las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 21 de julio de 2017 y en él se señalaba lo siguiente:
- *En primer lugar, es necesario destacar que, la respuesta dada, en la que se indicaba que los Aeropuertos Gallegos pertenecen al Grupo II, ha sido correcta, y, en consecuencia, no puede considerarse en modo alguno, como confusa. Esta clasificación, cuya copia se acompaña, es la que utiliza AENA S.M.E., S.A. para la gestión de los aeropuertos.*



- *La clasificación mencionada en su reclamación, se corresponde con la establecida por el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA), y no tiene relación con la cuestión por la que pregunta la reclamante.*
- *En lo que respecta a la petición efectuada, únicamente se solicitaba información detallada sobre los gastos de representación de estos Aeropuertos, y que tal y como se le comunicó, es una partida contable que no existe con tal denominación en las cuentas de esta Sociedad.*
- *No obstante, y como muestra del compromiso de AENA S.M.E., S.A. con el cumplimiento de todos los aspectos contenidos en la Ley 19/2013, y con dotar de la mayor transparencia a su gestión en su condición de Sociedad Mercantil Estatal, se informó de la existencia de otra partida que pudiera ser considerada similar, denominada "gastos de desarrollo empresarial y comercial", y se aportó el detalle de los requisitos establecidos por la Compañía para su utilización, así como del importe máximo anual asignado a cada aeropuerto.*
- *Por lo anterior, esta Sociedad considera que se ha dado cumplida respuesta a la petición de información recibida, siendo acorde en todos sus términos con lo dispuesto en la Ley 19/2013.*
- *Asimismo, cabe resaltar que, la compañía no hace públicas ni aporta información detallada de sus cuentas analíticas por aeropuerto, desde el momento de su salida a bolsa, al regirse por los Estatutos Sociales, por sus reglamentos internos, así como por la Ley 18/2014, entre otras normas, que regulan la publicidad de su información económica y contable, siendo la propia de las sociedades mercantiles cotizadas. Es precisamente la mencionada Ley 18/2014, la que protege y determina el carácter de confidencialidad de la información económica y contable, estipulando la procedencia de no publicar la contabilidad analítica por aeropuerto desde 2015, a diferencia de lo que se había venido haciendo con anterioridad, con el fin proteger los intereses económicos y comerciales de la Sociedad.*
- *En este sentido, 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.*
- *Por lo expuesto anteriormente, desde AENA S.M.E., S.A. se solicita que tenga por presentado este escrito, y, en consecuencia, se acuerde, con estimación de los motivos expresados, desestimar la reclamación interpuesta.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como



“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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o por porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, y toda vez que es un concepto de relevancia en el caso que nos ocupa, debe analizarse el concepto de *gastos de representación*.

El objetivo principal de los gastos de representación es fomentar la imagen de la empresa y de sus profesionales para, de esta forma, lograr un beneficio comercial a corto o medio plazo. En el caso de compañías privadas, se trata de acciones ligadas al marketing y las relaciones públicas de la empresa y pueden ser ejecutados tanto por empleados del departamento de venta, como por responsables de marketing, administradores, directivos o altos cargos de la compañía. La empresa los suele plantear como una estrategia de mejora de la imagen corporativa y fortalecimiento de la marca.

Por el contrario, no se consideran gastos de representación todos aquellos gastos cuya finalidad no es la obtención de beneficios empresariales futuros.

AENA es una sociedad mercantil estatal que gestiona los aeropuertos y helipuertos españoles de interés general. A través de su filial AENA Internacional, participa también en la gestión de 16 aeropuertos en distintos países. En diciembre de 2010, en virtud del Real Decreto-Ley 13/2010, se creó AENA Aeropuertos, S.A. En julio de 2014 pasó a denominarse AENA, S.A., añadiéndose en abril de 2017 la abreviatura S.M.E. en su condición de Sociedad Mercantil Estatal. Por ello, está incluida dentro del ámbito de la LTAIBG, a través de su artículo 2, que dispone que *Las disposiciones de este título se aplicarán a Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.*

4. AENA sostiene que *únicamente se solicitaba información detallada sobre los gastos de representación de estos Aeropuertos, y que tal y como se le comunicó, es una partida contable que no existe con tal denominación en las cuentas de esta Sociedad. (...) No obstante, y como muestra del compromiso de AENA S.M.E., S.A. con el cumplimiento de todos los aspectos contenidos en la Ley 19/2013, y con dotar de la mayor transparencia a su gestión en su condición de Sociedad Mercantil Estatal, se informó de la existencia de otra partida que pudiera ser considerada similar, denominada "gastos de desarrollo empresarial y comercial" y se aportó el detalle de los requisitos establecidos por la Compañía para su utilización, así como del importe máximo anual asignado a cada aeropuerto.*

Ciertamente, tal y como consta en el expediente, AENA informó a la solicitante sobre el importe máximo anual asignado a cada aeropuerto, en términos



generales, en función de si se considera de una categoría o de otra. Asimismo, puntualizó que las cantidades indicadas venían referidas a la Dirección y no se individualizaban en la persona del directivo.

Sin embargo, la solicitud de información pretendía conocer información más detallada. Así, la intención del solicitante era conocer *los gastos de representación de los directores de aeropuertos de A Coruña, Santiago y Vigo, durante el periodo 2013-2016, desglosado por cantidad y concepto de cada uno de los gastos, detallando fecha y nombre del Director para cada año.*

Teniendo en cuenta la solicitud y la respuesta proporcionada por AENA, de la que, efectivamente, se desprende la intención de proporcionar información ajustada a la solicitud aunque los términos de la misma no coincidan en su terminología pero sí en su naturaleza con información en poder de la entidad, este Consejo de Transparencia se muestra de acuerdo en la imposibilidad de vincular un determinado concepto con la naturaleza de gasto de representación a una determinada persona, en este caso, el director de un aeropuerto público.

5. No obstante, no es menos cierto que la información proporcionada, hecha las salvedades anteriores, no aporta el dato relativo al importe utilizado por cada uno de los aeropuertos por los que se interesa la solicitud.

A este respecto, el argumento que se aporta en el escrito de alegaciones es que *la compañía no hace públicas ni aporta información detallada de sus cuentas analíticas por aeropuerto, desde el momento de su salida a bolsa, al regirse por los Estatutos Sociales, por sus reglamentos internos, así como por la Ley 18/2014, entre otras normas, que regulan la publicidad de su información económica y contable, siendo la propia de las sociedades mercantiles cotizadas. Es precisamente la mencionada Ley 18/2014, la que protege y determina el carácter de confidencialidad de la información económica y contable, estipulando la procedencia de no publicar la contabilidad analítica por aeropuerto desde 2015, a diferencia de lo que se había venido haciendo con anterioridad, con el fin proteger los intereses económicos y comerciales de la Sociedad.*

Se aporta como justificación adicional lo indicado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su resolución R/0511/2016.

Debe recordarse no obstante que dicha resolución tenía por objeto una solicitud de información relativa a *los datos de ingresos, EBIDTA y beneficio individual de todos los aeropuertos españoles de la Red AENA.*

En la misma se concluía lo siguiente:

“(…)

- *La contabilidad analítica desagregada por aeropuerto, que es lo que el Reclamante solicita, está tanto en poder de AENA, S.A. como de la Dirección General de Aviación Civil.*



- *Existe la posibilidad de declarar confidencial determinada información o documento.*
- *También tiene carácter confidencial la información facilitada tanto por AENA, S.A. como por las compañías aéreas usuarias durante el procedimiento de transparencia y consulta de las tarifas aeroportuarias, que no forma parte de lo solicitado.*
- *La contabilidad analítica desglosada por aeropuerto que se solicita a AENA es, igualmente, objeto de control por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y goza de confidencialidad y deber de secreto. Se trata, por lo tanto, de información sujeta al control del organismo competente y no ajena a cualquier tipo de supervisión o monitorización.*
- *El incumplimiento de los deberes de confidencialidad y de secreto está sancionado en la Ley como infracción muy grave.*

*A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, este deber de confidencialidad debe ponerse en relación con la especial naturaleza de la información que se solicita, dado que la contabilidad analítica analiza cómo se distribuyen los costes y los ingresos que genera una empresa- y cuyo conocimiento por posibles competidores a nivel global puede suponer un perjuicio para los intereses económicos de la entidad y, por ende, de sus accionistas- y a la consideración de la misma que realiza el propio legislador.*

*En efecto, el legislador, cuando aprobó el marco jurídico para la salida a bolsa de AENA, tuvo en consideración esta circunstancia a la hora de tratar la información que ahora se solicita. Este hecho, a nuestro juicio, implica que entendía la relevancia de conocer esta información por parte de terceros y, concretamente, su incidencia en la entidad.*

*En definitiva, por lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la presente reclamación debe ser desestimada.”*

No obstante lo anterior, a nuestro juicio, el objeto de la solicitud difieren en ambos casos, no tratándose el presente de un supuesto de acceso a la contabilidad analítica entendida como distribución de costes e ingresos de los aeropuertos que se menciona en la solicitud, sino que se trata de conocer el importe efectivamente utilizado dentro de esa dotación máxima anual de 2.100 euros.

Así, si utilizáramos el argumento esgrimido por AENA S.M.E., podría entenderse que el proporcionar información sobre la dotación máxima autorizada podría ser un dato relevante a efectos de garantizar la confidencialidad debida si se entendiese que se ha hecho uso del máximo autorizado. Como ello no es así, es decir, como la relevancia de dicha información no es tal ni su acceso puede entenderse que atente contra el deber de confidencialidad debido respecto de la contabilidad analítica de los aeropuertos referidos, la propia sociedad la comunicó a la solicitante.



6. Por otro lado, debe tenerse presente que facilitar la información es la regla general y la aplicación de los límites es la excepción y hemos de tener presente que la LTAIBG, en su *Preámbulo*, afirma expresamente que el derecho de acceso a la información pública se configura de forma amplia y dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. *“Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”* (Sentencia 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid. PO 43/2015).
7. Por lo anteriormente expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que debe estimarse parcialmente la Reclamación presentada, por lo que AENA debe facilitar a la Reclamante la siguiente información, no proporcionada aún:
  - Gastos de desarrollo empresarial y comercial utilizados por las direcciones de los aeropuertos de A Coruña, Santiago y Vigo, durante el periodo 2013-2016, en cómputo anual y desglosado por aeropuerto.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de julio de 2017, contra la Resolución, de fecha 30 de junio de 2017, de la entidad AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACIÓN AÉREA, S.M.E., S.A.

**SEGUNDO: INSTAR** a la entidad AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACIÓN AÉREA, S.M.E., S.A. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información citada en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la entidad AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACIÓN AÉREA, S.M.E., S.A. a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada a la Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.





En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

