



## Resolución 40/2022

**S/REF:** 001-063716, 001-063717, 001-063718

**N/REF:** R/0049/2022; 100-006290

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA/  
AENA

**Información solicitada:** Datos de consumo de gas natural, agua y electricidad, desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de AENA desde 2004 a 2020.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 15 de diciembre de 2021 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:

*“(...) se solicita ahora el acceso a los datos de consumo de gas natural convencional, desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de Aena y con carácter anual dentro del período 2004-2020.”*

*“(...) se solicita ahora el acceso a los datos de consumo de agua, diferenciando según uso (consumo humano/industrial) o bien su origen (red de abastecimiento de agua*

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

*potable/circuito de agua reciclada), y desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de aeropuertos de Aena y con carácter anual dentro del período 2004-2020.”*

*“(…) se solicita ahora el acceso a los datos de consumo de electricidad, diferenciando según origen (renovables/no renovables), y desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de Aena y con carácter anual dentro del período 2004-2020.”*

2. El 16 de diciembre el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA remitió la solicitud a AENA en virtud del artículo 19.1 LTAIBG por tratarse de solicitudes competencia de AENA.

3. Mediante resolución de fecha 12 de enero de 2022 AENA contestó al solicitante lo siguiente:

*“(…) se remite fichero pdf que contiene los consumos agregados de agua, electricidad y gas del conjunto de aeropuertos de la red de Aena S.M.E., S.A., desde las fechas a partir de las cuales esta información está disponible en una base de datos y su obtención es automática, sin necesidad de actuación previa de reelaboración de la misma.*

*Por otro lado, le comunico que, al ser una Sociedad cotizada en Bolsa, Aena S.M.E., S.A. únicamente publica información tanto económica, como de gestión u otra naturaleza, entre los que se incluyen los datos objeto de su solicitud, para el conjunto de los aeropuertos que conforman su red, ya que debido a la naturaleza de dicha información, ésta se encuentra incluida dentro de los Límites al Derecho de Acceso establecidos en la Ley 19/2013, en concreto en el artículo 14, apartado 1 h), que expresamente establece que "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: los intereses económicos y comerciales", criterio avalado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*Además, en el enlace adjunto de la página web de Aena S.M.E., S.A. puede consultar el Informe de sostenibilidad ambiental de la compañía, que publica cada año, entre otros, los consumos agregados mencionados anteriormente:*

<https://portal.aena.es/es/corporativa/informe-sostenibilidad-ambiental.html>

*Por último, le indicamos que la información que le remitimos se estructura en base a la clasificación de la que dispone Aena S.M.E., S.A., no coincidiendo en todos los casos con el detalle de la clasificación indicada en sus peticiones.”*

4. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 20 de enero de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

*“Que (...) Aena no ha accedido a lo solicitado explícitamente en mis solicitudes alegando la existencia de los Límites al Derecho de Acceso establecidos en la Ley 19/2013, en concreto en el artículo 14, apartado 1 h), (...), a la par de hacer mención expresa de su condición de sociedad cotizada en Bolsa como atenuante a ciertos requerimientos de acceso a información pública tanto económica, como de gestión u otra naturaleza.*

*En el caso concreto de las solicitudes de información pública (001-063716, 001-063717 y 001-063718) (...) dentro del período comprendido entre 2004 y 2020, referentes al consumo de agua, electricidad y gas convencional en cada una de las instalaciones aeroportuarias pertenecientes a la red aérea pública de uso civil gestionadas por Aena, esto es, 48 infraestructuras públicas de aviación (46 aeropuertos y 2 helipuertos). El objeto del estudio académico del cual se nutriría, en parte, con los datos aquí requeridos no es sino el análisis de la eficiencia y sostenibilidad del sistema de transportes aéreo en España al objeto de intentar identificar aquellas iniciativas referentes a la acción climática que, en línea con los ODS de la AGENDA 2030, sean aplicables al sistema aeroportuario español en términos de conveniencia social y oportunidad económica.*

*(...) Aena (...) está participada en más de un 50 por 100 por ENAIRE, la cual es una de las entidades que integran el sector público institucional estatal a través de un organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que a su vez se halla adscrito al Ministerio de Fomento. Asimismo, Aena se encontraría en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.*

*Así, ya que la Administración General del Estado y las entidades integrantes del sector público institucional son las titulares mayoritarias del capital social de Aena, como parte del conjunto de Sociedades Mercantiles Estatales, es razonable considerar que el fin último, en todo momento, es la eficiencia, transparencia y buen gobierno en su gestión, promoviendo la buenas prácticas y códigos de conducta adecuados a la naturaleza de la misma.*

*Por todo lo anterior, el Solicitante desea SOLICITAR:*

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

*Que le sea concedido el acceso a la información con la granularidad requerida, y en los términos indicados en las solicitudes (001-063716, 001-063717 y 001-063718), para poder realizar un estudio científico con fines exclusivamente investigadores desde el ámbito académico y dentro de la universidad pública española.”*

5. Con fecha 21 de enero de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a AENA al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 2 de febrero 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 el [REDACTED]. Al haberle facilitado, con fecha 12 de enero de 2022, la información relativa a los consumos mencionados en el conjunto de los aeropuertos de la red de Aena, S.M.E., S.A. desde la fecha en la que se encuentra disponible sin necesidad de reelaboración.*

*Por otro lado, cabe mencionar que la información remitida al [REDACTED] por parte de Aena S.M.E., S.A. se estructuraba en base a la clasificación de la que dispone la compañía, no coincidiendo en todos los casos con el detalle de la clasificación indicada por el solicitante en sus peticiones.*

*Descender al grado de detalle que solicita el [REDACTED] implicaría una acción previa de reelaboración por parte de Aena, pues este concepto de reelaboración ha sido interpretado de la siguiente manera:*

- La Sentencia 60/2016, de 25 de abril (...) razona que: “(...) El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.*
- Por otro lado, la Sentencia dictada en el recurso de Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Audiencia Nacional señala que “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18. 1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique que deba ser objeto de una interpretación amplia” (...).*
- Finalmente, la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso – Administrativo nº 9 de Madrid concluye que “(...) el artículo 13 de la*

*citada ley, que reconoce de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla.”*

*Además, se ha facilitado el enlace de la página web de Aena S.M.E., S.A. <https://portal.aena.es/es/corporativa/informe-sostenibilidad-ambiental.html> en el que se puede consultar el informe de sostenibilidad ambiental de la compañía, que publica cada año, entre otros, los consumos agregados.*

*En lo que respecta al desglose de la información individualizada por centro aeroportuario, cabe señalar 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 al conjunto de los aeropuertos que conforman su red.*

*Por otro lado, debe señalarse que toda la información tanto económica como de gestión individualizada de cada aeropuerto, como son los consumos objeto de esta solicitud, tiene consideración de confidencial, tal y como se desprende de la “Ley 18/2014 de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia” que, entre otras, rige la actividad de Aena S.M.E., S.A. y, por lo tanto, no se hace pública, dado que puede afectar a los intereses económicos y comerciales de la Sociedad, motivo por el cual se limitó el acceso del [REDACTED], en virtud de lo establecido en el artículo 14.1.h de la ley 19/2013.*

*Por tanto, si bien en lo relativo a la información de carácter económico y de gestión que debe hacerse pública, en Aena S.M.E., S.A. confluyen tres normativas diferentes (la propia de las sociedades mercantiles cotizadas, la aplicable al gestor aeroportuario y la de 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 de la Sociedad, la información individualizada por aeropuertos, tal y como la solicita el [REDACTED], debe entenderse de carácter confidencial. “*

6. El 7 de febrero de 2022 se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, presentando el 18 de febrero escrito con el siguiente contenido:

*“(...) En primer lugar, hago constar que los datos facilitados por Aena con fecha 12 de enero de 2022 no atienden a lo expresamente indicado en mis solicitudes de números de expediente 001-063716, 001-063717 y 001- 063718, las cuales fueron registradas en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado el día 15 de diciembre de 2021. En ellas, al amparo de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se solicitaban los datos de consumo en agua, electricidad y gas en términos de unidades de medición habituales, que no monetarias, de cada una de las instalaciones públicas que forman la red aeroportuaria gestionada por Aena, tanto aeropuertos (46) como helipuertos (2), con carácter anual y dentro del período 2004-2020.*

*En segundo lugar, los datos remitidos por Aena el pasado 12 de enero consisten básicamente en tres listados de consumos que ni abordan el período requerido (del año 13 al 20 para el consumo de agua y gas; del año 15 al 20 para el de electricidad) ni se presentan de forma desagregada por cada aeropuerto (...)*

*En tercer lugar, el concepto de “reelaboración” esgrimido por Aena como causa para no atender mis tres solicitudes de acceso a la información (...) no resulta de aplicación en esta causa a partir de las interpretaciones de la Jurisprudencia citadas por Aena, según argumento a continuación:*

- La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid, en su procedimiento ordinario 33/2015, versa sobre una causa cuya demandante solicita los costes de aquello que, en efecto, que “(...) a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir desglosando todos y cada uno de los costes de cada canal”. En cambio, en mis solicitudes no se requiere dato alguno de costes, sino de consumos, y además no se trata de desglosar unos datos presentados como totalizados, sino que los totales provienen de unos parciales que, por otra parte, han sido facturados a Aena por las empresas suministradoras en concepto de consumo de los tres insumos, o alguno de ellos (electricidad y/o agua, obviamente, en todos los casos).*
- La Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016 por Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en efecto, hace mención expresa al derecho de inadmisión que le asiste al solicitado cuando la aplicación del derecho a la información del solicitante le requiera “(...) una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella”. Sin embargo, en el caso que aquí atañe no ha lugar a esta consideración debido a la necesaria existencia de los datos parciales de consumo (no proporcionados al*

solicitante por Aena, pero sí solicitados por él a Aena) que, precisamente, han servido para confeccionar los datos agregados (sí proporcionados al solicitante por Aena, pero no requeridos por él a Aena).

- La Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid, hace referencia al caso concreto de concurrir la inexistencia de los datos solicitados “(...) que día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla”. No obstante, el caso que ahora concurre no es análogo, ni en el hecho propio de donde emanan los datos solicitados (datos proporcionados por terceros a Aena por servicios de suministro) ni en los datos solicitados en sí mismo (datos de consumo en unidades contables; no monetarias).

En cuarto lugar, el enlace apuntado por Aena, como parte del descargo a la causa, en donde consultar su informe de sostenibilidad ambiental ni dirige directamente a informe alguno ni los datos de los informes del año 2019 que, indirectamente se encuentra direccionado en buscadores de internet, ofrecen datos que puedan considerarse como relevantes para una investigación científica, esto es, no se muestran series de datos en una línea temporal suficiente para ser tratados en un análisis estadístico de rigor.

En quinto lugar, Aena no ha cumplido enteramente con la normativa de transparencia en lo relativo a mis tres solicitudes, pues no ha provisto la información con la granularidad indicada en las mismas desde una tarea que, en ningún caso, implicaría un proceso de reelaboración, sino de presentación de datos existentes en los repositorios de Aena. Esto es, no concurre aquí el hecho de “volver a elaborar algo” (1ª acepción del verbo ‘reelaborar’ por la Real Academia Española), sino de presentar algo previamente elaborado por terceros -las empresas suministradoras- que, de hecho, constituye la fundamental acción contable que da lugar a los datos agrupados que, hasta el momento, Aena ha facilitado en respuesta a las tres solicitudes.”

## 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](#)

<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>

[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 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 los datos de consumo de gas, agua y electricidad de cada uno de los aeropuertos gestionados por AENA desde el año 2004 hasta el año 2020, debiendo diferenciarse por origen (red de abastecimiento de agua potable/circuito de agua reciclada) y uso (consumo humano/industrial) en el caso del consumo de agua, y por origen en el caso de la electricidad (renovables/no renovables).

AENA facilita el acceso a un fichero pdf que contiene los consumos agregados de agua, electricidad y gas del conjunto de aeropuertos de su red, sin embargo, tal y como sostiene el solicitante de acceso a la información, dicha información no cumple con las características requeridas por éste al no diferenciarse el consumo por cada uno de los aeropuertos gestionados, ni haciendo diferenciación en cuanto al uso o el origen, tal y como se exponía en la solicitud presentada el 15 de diciembre de 2021, ni tan siquiera al lapso de tiempo de 2004 a 2020, incluyendo datos desde 2013 en adelante, salvo en el caso de la electricidad que ni siquiera incluye los datos relativos a 2013 ni 2014.

<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>



4. Se alega en primer lugar por parte de AENA la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG que dispone que *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”*. Fundamenta la entidad la aplicación de la citada causa en que descender al grado de detalle que solicita el reclamante implicaría una acción previa de reelaboración por parte de AENA, así como que la información anterior a cierta fecha, no explicitada, no se encuentra disponible sin una previa reelaboración.

Respecto a la aplicación de la causa de inadmisión invocada, es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance. En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

*“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.”*

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

*“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.*

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.”*

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

*"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.*

*La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

*De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."*

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

*"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."*

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en

cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

*«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.*

*Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».*

Aplicando esta doctrina jurisprudencial al caso que nos ocupa, no cabe considerar que las razones invocadas por AENA justifiquen de forma clara y suficiente que resulte necesario un tratamiento previo o reelaboración de la información para que concurriese la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

La afirmación de que la información es tan antigua que no se encuentra disponible sin una previa reelaboración, o que no se encuentra en su poder los datos de consumo de cada uno de los aeropuertos gestionados por AENA, resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de una causa de inadmisión que deber ser interpretada en términos restrictivos. Tan es así, que según la doctrina jurisprudencial reproducida se ha de limitar, en esencia, a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, es necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla. El suministro de información pública puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Pero este tipo de

reelaboración básica o general, máxime cuando su procedencia en su totalidad se encuentra en poder de AENA, no queda integrado en la causa de inadmisión objeto de este análisis.

5. Por otro lado invoca AENA el límite al derecho de acceso a la información del artículo 14 LTAIBG, concretamente al contenido de la letra h).

*“1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:*

*h) Los intereses económicos y comerciales.”*

En relación con la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública contemplados en el artículo 14 LTAIBG cabe recordar, en primer lugar, el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, elaborado en virtud de las competencias otorgadas por el artículo 38.2 a), en el que, en síntesis, se considera 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, por el contrario, deberá analizarse 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 que justifique la publicidad o el acceso –test del interés público-.

Asimismo, en segundo lugar, ha de traerse a colación la ya consolidada doctrina jurisprudencial sobre la aplicación de los límites de referencia. A estos efectos, cabe comenzar recordando la cualidad del carácter restrictivo de su aplicación resaltada por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/20178, en los siguientes términos:

*“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.”*

Y, que se completa con la relativa a cómo ha de llevarse a cabo la aplicación del test del daño y del interés público al caso concreto. Así, a mero título de ejemplo, en la Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/20159 se afirma que,

*“En todo caso, los límites previstos se aplicarán 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” [...] “La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...)”.*

Por último, cabe señalar que en la Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015,10 se reitera la mencionada doctrina al afirmar que,

*“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”.*

Corresponde por tanto examinar si en supuesto que nos ocupa se ha vulnerado el límite establecido en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, conforme al cual el acceso a la información pública podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para “*los intereses económicos y comerciales*”. A estos efectos, debemos partir del [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 y en el que se formulan las siguientes conclusiones:

<sup>7</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html>

*“I. 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.*

*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, debilita 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.”*

En el caso que nos ocupa, AENA fundamenta la aplicación de un límite al derecho de acceso a la información pública alegando que dicha información tiene la consideración de confidencial por cuanto que podría afectar a los intereses económicos y comerciales de la Sociedad, sin embargo no realiza un análisis de la afectación que tendría a los intereses económicos o comerciales de la Sociedad el conceder el acceso a la información.

Aunque es cierto que AENA ejerce sus competencias y funciones en un entorno mercantil de amplia competencia, no se justifica suficientemente cuál pueda ser el perjuicio a sus intereses económicos y comerciales. Es muy importante tener en cuenta que AENA se financia, en parte, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, por lo que el ejercicio de sus funciones implica el manejo de fondos públicos y, como tal, su gestión debe ser objeto de escrutinio. Un escrutinio cuyo indicador de partida no puede sino ser el contenido de sus contratos o, en el presente caso, del consumo de los diferentes aeropuertos que gestiona. Esa información es esencial para la rendición de cuentas de la Sociedad.

Teniendo en cuenta todo lo anterior en cuanto a 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, a juicio de este Consejo, no se consideran de aplicación el límite invocado por AENA, pues no se ha demostrado que el daño alegado sea indubitado y concreto, sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

6. En otro orden de cosas, alega AENA la aplicación de distintas normas en lo relativo a la información de carácter económico y de gestión, considerando que la normativa que le es aplicable es la propia de las sociedades mercantiles cotizadas, la aplicable al gestor aeroportuario y la de las sociedades mercantiles estatales, siendo la primera de ellas la que debe regular la publicidad y difusión de la información.

Este argumento no puede ser aceptado por cuanto que, al tratarse de una sociedad mercantil estatal, estaría incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El artículo 113 de esta ley delimita el régimen jurídico al que quedan sometidas las sociedades mercantiles estatales, estableciendo que *“se regirán por lo previsto en esta Ley, por lo previsto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de personal, de control económico-financiero y de contratación”*.



Atendiendo a esta disposición legal, cuyo alcance no puede desconocerse, en esas materias concretas entre las que se encuentra ineludiblemente el consumo de agua, gas y electricidad, cuya información se interesa por en este caso por el reclamante, la aplicación del derecho privado queda totalmente desplazada, siendo de aplicación el artículo 2 de la LTAIBG.

*“Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.*

*1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:*

*c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.*

*g) 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.”*

7. Sentado lo anterior, como se expone en los fundamentos precedentes, este Consejo de Transparencia entiende que en el presente caso no concurren los presupuestos para la aplicación de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG y, por otra parte, no ha quedado suficientemente acreditado el perjuicio que el acceso a la información solicitada pudiera ocasionar a AENA a los efectos de la aplicación del límite del artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

En consecuencia, la presente reclamación debe ser estimada.

## 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 (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) de fecha 15 de diciembre de 2021.

**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 al reclamante la siguiente información:

- *Datos de consumo de gas natural convencional, desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de AENA y con carácter anual dentro del período 2004-2020.*

- *Datos de consumo de agua, diferenciando según uso (consumo humano/industrial) o bien su origen (red de abastecimiento de agua potable/circuito de agua reciclada), y desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de aeropuertos de AENA y con carácter anual dentro del período 2004-2020.*
- *Datos de consumo de electricidad, diferenciando según origen (renovables/no renovables), y desglosado por cada aeropuerto de la red nacional de AENA y con carácter anual dentro del período 2004-2020.*

**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 al 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>