



## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0414/2015

FECHA: 15 de diciembre de 2015

**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] mediante escrito de 16 de noviembre de 2015, 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, el 4 de octubre [REDACTED] solicitó a la entidad AEROPUERTOS NACIONALES Y NAVEGACIÓN AÉREA (en adelante AENA), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), información sobre:
  - a. el *proyecto constructivo de adecuación del Campo de Vuelos del Aeropuerto de A Coruña, de junio de 2013,*
  - b. y el *acceso a los estudios realizados para el aeropuerto de A Coruña, para conseguir que se alcance el nivel de seguridad equivalente aceptado por AESA.*
2. Con fecha 29 de octubre, AENA resolvió conceder el acceso a la información indicada en la letra a) del apartado anterior pero denegó el acceso a los informes solicitados en el segundo de los puntos al entender que eran de aplicación los artículos 18.1 b) y 14.1 letras j) y k).
3. Con fecha 16 de noviembre de 2015, [REDACTED] al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, presenta reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:
  - a. La aplicación del artículo 18.1 b) de la LTAIBG exige que la información solicitada tenga carácter auxiliar o de apoyo, algo que se contradice con



el argumento expuesto por AENA al entender que *su contenido resulta de especial relevancia en el proceso de toma de decisiones del gestor aeroportuario*. Por lo tanto, dada su relevancia para la toma de decisiones, los estudios de seguridad, en general, no pueden ser considerados información auxiliar o de apoyo.

- b. Los estudios solicitados aparecen mencionados en la Memoria del Proyecto constructivo de la ampliación de pista del aeropuerto de A Coruña como parte de la Justificación.
- c. Se entiende que no es de aplicación el artículo 14.1 k) al no existir una garantía de confidencialidad en los procesos de toma de decisiones relacionados con estos estudios ni en relación a las modificaciones de contratos públicos. Por ello, no es posible alegar un perjuicio a dicha garantía de confidencialidad.
- d. Por último, considera que no sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 j) dado que los estudios de seguridad se basan en cálculos relativamente sencillos y en la aplicación de metodologías relativamente comunes, conocidas y bien establecidas. Es, en su opinión, un trabajo relativamente rutinario en el ámbito de la ingeniería.

En relación a lo anterior, resulta contradictorio que se argumente la aplicación de este límite para el acceso y, al mismo tiempo, se permita que empleados de AENA que tienen acceso a esta información publiquen artículos sobre la materia en revistas científicas.

Asimismo, los datos de partida para cada estudio así como las conclusiones son específicos de cada aeropuerto, por lo que su difusión no puede entenderse como una desventaja de cara a la competición con otros aeropuertos ya que no puede ser utilizada en otros casos.

4. Con fecha 25 de noviembre, [REDACTED] remitió nueva comunicación a este Consejo de Transparencia, con documentación complementaria, en la que se indicaba que, con posterioridad a la presentación de la reclamación, AENA había resuelto conceder parte de lo solicitado, en concreto la primera de las informaciones pedidas. Según indica el reclamante, a pesar de que había solicitado el acceso por vía electrónica, AENA la remitió por vía postal debido a las dimensiones del archivo, que impedían que fuera remitido por correo electrónico y a que la información no puede ser pública a través de una plataforma electrónica por motivos de seguridad de la propia infraestructura técnica del organismo.

Asimismo, el reclamante indicaba que el envío no había llegado finalmente a su destino razonando que, a su juicio, ello podría deberse a que no se había consignado la dirección completa. Puesto en comunicación con AENA, la alternativa propuesta por el organismo ha sido la puesta a disposición de la información en sus oficinas.



## 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, con carácter previo a un eventual y potestativo recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, la reclamación versa sobre una cuestión que ya ha sido objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y que fue resuelta a través de una resolución de fecha 16 de julio.  
En ese caso concreto, se solicitó también acceso al estudio de seguridad que se había elaborado en el marco del proceso de verificación de la RESA (Área de Seguridad de Extremo de Pista) del mencionado aeropuerto y AENA basó su negativa en proporcionar la información en los siguientes argumentos:

- a. *"Se denegó en su momento la solicitud presentada al considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso cuando sean referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
- b. *Por parte de AENA no se ha elaborado aun ningún estudio aeronáutico de seguridad de la configuración definitiva del campo de vuelos tras la conclusión de las obras que se están llevando a cabo, el cual se realizará, previa petición de AESA, dentro del proceso de certificación previsto para el segundo semestre de 2016. Por ello, hasta la fecha solamente se han llevado a cabo valoraciones del nivel de seguridad de cada una de las posibles alternativas, sin que estas valoraciones constituyan un estudio de seguridad. Esta documentación tiene, por tanto, un carácter interno y de apoyo al proceso de toma de decisiones.*



- c. *Igualmente, el estudio solicitado tiene un carácter confidencial, para garantizar la seguridad de las operaciones y con el objetivo de ser validadas por AESA y no para su distribución pública, lo que supone un límite al derecho de acceso, vía artículo 14, letras j) y k) de la Ley 19/2013.*
- d. *El interés de los ciudadanos en esta materia debería ser el resultado definitivo de los análisis efectuados, que se concretan en los parámetros de operación aérea y que se hacen públicos para cada aeropuerto en los manuales básicos de información aeronáutica (AIP) donde se recogen los datos específicos de carácter permanente y cambios temporales de larga duración, cuya utilización es esencial para la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias”.*

Como puede observarse, son argumentos que coinciden con lo manifestado en el caso que ahora nos ocupa, como coincidente es también el objeto de la solicitud planteada.

- 4. Teniendo en cuenta la identidad del objeto de la reclamación y los argumentos expuestos por AENA, se reproducen los fundamentos jurídicos que contenía la mencionada resolución de 16 de julio dictada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:

*“ AENA argumenta su negativa a proporcionar la información a que se trata de un supuesto en el que se incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) pero también alega la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1, letras j) y k).*

*En primer lugar, debe aclararse por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la aplicación de una causa de inadmisión o un límite al derecho de acceso obedece a circunstancias distintas que en ningún caso pueden ser acumulativas por cuanto la consecuencia jurídica son diferentes. En primer lugar, la aplicación de una causa de inadmisión determina la no continuación con la tramitación del procedimiento, al entender que no se dan las circunstancias que permitan que pueda entrarse a conocer del asunto y dictar una resolución de acuerdo a los razonamientos y argumentos jurídicos que sean aplicables. Por el contrario, la aplicación de un límite supone que, realizado un primer análisis de la solicitud, ésta puede ser tramitada (es decir, no incurre en ninguna de las causas de inadmisión previstas en la norma) pero que, analizado el fondo del asunto procede la aplicación de uno de los límites al acceso.*

*Además, debe recordarse que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados. De esta manera, no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación 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).*

*Dicho esto debe insistirse en que no es correcto aplicar una causa de inadmisión e indicar, también la aplicación de uno de los límites al derecho de acceso.*

*Entrando al fondo de los argumentos utilizados, cabe señalar que el artículo 18 de la LTAIBG regula las Causas de inadmisión de las solicitudes de información, en este sentido:*

*1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

*a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

*b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*

*e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

*En el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso a la información del reclamante es denegada por la Administración, en base a la letra b), por lo que procede determinar si la información solicitada entraría en este supuesto.*

*El concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo no está definido en la LTAIBG, por lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto. No obstante, del tenor literal de precepto transcrito, y ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la norma que defina con mayor precisión las causas de inadmisión del mencionado artículo 18, cabría concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que debe concurrir en la información solicitada para que la solicitud pueda ser inadmitida. El precepto, además, recoge algunos supuestos que pueden entenderse incluidos en información auxiliar o de apoyo: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno el que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b).*

*Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes,*



*comunicaciones e informes internos o entre Órganos o Entidades Administrativas, será objeto de inadmisión siempre que se dé, por ejemplo, alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un Órgano o entidad.*
- 2. Tenga el carácter de texto preliminar o borrador y aún no revista la consideración de final.*
- 3. Se trate de información preparatoria de la actividad del Órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Se trate de informes jurídicos o técnicos solicitados para la adopción de un acto o Resolución, salvo que se hayan incorporado, como motivación, al texto de ésta.*

Teniendo en cuenta que, atendiendo a lo alegado por AENA, no existe aún un estudio de seguridad que pueda ser calificado como tal (y que, como hemos visto, se incorporará a la documentación exigible en el proceso de verificación de las obras acometidas) sino tan sólo valoraciones del nivel de seguridad de cada una de las posibles alternativas, es criterio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, efectivamente, nos encontraríamos ante un supuesto de información preliminar o con el carácter de borrador que, en este caso concreto, será información de apoyo a la decisión final que se incluya en un estudio de seguridad relativo al alcance y contenido de la configuración definitiva del campo de vuelo.

*Finalmente, y toda vez que se considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG no corresponde, a nuestro juicio, realizar una valoración de la aplicación de alguno de los límites al derecho de acceso.*

Por lo tanto, atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia considera que debe desestimarse la reclamación en este punto.

5. Por otro lado, y respecto a la información complementaria aportada por el reclamante con fecha 25 de noviembre, las cuestiones ahí planteadas parecen obedecer más bien a una cuestión de índole práctica relacionada con la formalización del acceso que a una negativa a proporcionar la información. En efecto, lo que se alega por el reclamante es que la opción ofrecida por AENA, esto es, la remisión de la información cuyo acceso se concedía, por vía postal, no había concluido en un efectivo acceso a lo solicitado. Asimismo, el reclamante alega que siempre había indicado que deseaba que la información le fuera suministrada por medios electrónicos.

En este punto, este Consejo de Transparencia considera necesario recordar que el acceso a la información por la vía indicada por el solicitante no es una obligación a la que se encuentren vinculada los organismos públicos, sino que la



LTAIBG expresamente dispone en su artículo 22.1 que “el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio”. Es decir, la vía electrónica será de utilización *preferente* pero no exclusiva y, en todo caso, debe atenderse a posibles impedimentos que hagan imposible dicha remisión electrónica. Este parece ser el caso que nos ocupa. En efecto, dependiendo de la configuración de los servidores de correo electrónico, es posible que archivos que superen un determinado tamaño no puedan remitirse. Esta es una circunstancia que puede afectar tanto al remitente como al destinatario de la comunicación electrónica. Asimismo, y según se indica en el expediente, parece que la configuración de seguridad de que dispone el organismo solicitado impide que se puedan utilizar otras plataformas electrónicas, por ejemplo, alojadas en la nube. Estas circunstancias, no obstante, no constituyen causa para una reclamación, debido a que consta en el expediente la voluntad del organismo de proporcionar la información, voluntad acreditada por el propio reclamante en los diversos documentos que aporta: copia del certificado del envío postal y de la comunicación mantenida por AENA. No obstante, sí cabría tener en cuenta una cuestión planteada por el reclamante y es que no se haya consignado adecuadamente la dirección del destinatario del envío y que ello haya motivado un fallo en su recepción. Por todo ello, y en aras a garantizar la formalización del acceso concedido, este Consejo de Transparencia considera que AENA debe realizar un nuevo envío de la información en la que figure completa la dirección del reclamante.

6. En conclusión, por todo lo expuesto anteriormente y a salvo de lo indicado al final del apartado anterior, procede concluir que no existe argumentación que acredite una negativa de AENA a proporcionar la información sino que, todo lo contrario, parece que se han realizado todas las acciones posibles destinadas a remitir lo solicitado, por lo que procedería desestimar la reclamación también en este punto.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la entidad AEROPUERTOS NACIONALES Y NAVEGACIÓN AÉREA (AENA).

SEGUNDO: **INSTAR** a AENA a realizar un segundo envío de la documentación solicitada por el reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez