



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-026056

N/REF: R/0469/2018 (100-001278)

FECHA: 5 de noviembre de 2018

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 17 de agosto de 2018, 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, con fecha 7 de julio de 2018, [REDACTED] solicitó a la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:
 - *Por resolución de 29 de junio de 2015, del Director General de Enaire, en respuesta a mi solicitud con referencia 001-002414, se me concedió acceso al documento con código IATM-14-DTC-010-2.0 (elaborado el 16/4/2015) y sus cuatro anexos.*
 - *No obstante, el próximo 16 de agosto entrarán en vigor unas nuevas maniobras de aproximación y de salidas instrumentales al aeropuerto de A Coruña, según lo publicado por Enaire (AMDT 07/18).*
 - *Solicito que me sea facilitado el acceso al estudio o proyecto de diseño elaborado para los procedimientos instrumentales que entraran en vigor en agosto para el aeropuerto de A Coruña, y que probablemente sea un documento con referencia IATM-17-DTC-XYZ-V.0 ó IATM-18-DTC-XYZ-V.0 (en donde X, Y, Z y V son dígitos que este solicitante desconoce en este momento).*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de fecha 18 de julio de 2018, ENAIRE remitió a [REDACTED] la documentación solicitada. En concreto, los documentos denominados

- *Aeropuerto de A Coruña. Propuesta de modificación de ILS y LOC RWY 21, donde se proponen las modificaciones necesarias en cuanto a diseño de los procedimientos instrumentales del aeropuerto de A Coruña actualmente publicados en AIP España (con los siguientes adjuntos: ANEXO 1: INFORME DE VALIDACIÓN EN TIERRA; ANEXO 2: INFORME DE VALIDACIÓN EN VUELO; ANEXO 3: PROPUESTAS DEFINITIVAS; ANEXO 4: ESTUDIO DE OBSTÁCULOS)*
- *Lista de comprobación. Carta de aproximación convencional. Procedimiento de aproximación*

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 17 de agosto de 2018 y al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

- *En ambos documentos ENAIRE eliminó los datos de los autores, revisores y otros responsables. Por ejemplo, en la página 2 del documento 2, se han eliminado todos los datos de las aprobaciones del documento, sin que este hecho se mencione en la Resolución. Lo mismo sucede en la página 1 del documento 3, y en otras muchas, en la que tanto el autor como el revisor han sido ocultados con un rectángulo blanco.*
- *En la documentación se omitió el Estudio de obstáculos. En la última página del documento 3 (pág. 66) se lee ANEXO 4: ESTUDIO DE OBSTÁCULOS (Nota: La información relativa al estudio de obstáculos se aportará en formato electrónico), pero el estudio no se ha aportado en formato electrónico ni en ningún otro formato.*
- *No procede la eliminación de los datos identificativos de los autores, revisores, supervisores y responsables de la aprobación de los documentos solicitados. Esta cuestión ya ha sido objeto de controversia en el pasado, sostenida precisamente por las mismas partes que en el presente caso, y resuelta mediante la Sentencia 61/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 12, de manera favorable a mis intereses, sin que el CTBG haya interpuesto recurso contra la misma. En aras de la brevedad, y al tratarse otra vez de las mismas partes, damos aquí por expuestos los argumentos de esa sentencia.*
- *Incluso aunque ENAIRE considerara de aplicación el artículo 15.3, como ya sostuvo en otras ocasiones, y no el 15.2, la resolución no se ajusta a Derecho. La aplicación del artículo 15.3 requiere una ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Dicha ponderación está totalmente ausente, de hecho, ENAIRE no ha siquiera informado de que se eliminaban datos personales de la*



documentación. Tampoco parece que pueda sostenerse, especialmente teniendo en cuenta que en otras ocasiones ENAIRE facilitó documentos similares sin eliminar ningún dato.

- Por lo expuesto, solicito que se tenga por presentado este escrito, se tenga por interpuesta en el plazo legal esta Reclamación y que en su día se resuelva que la respuesta de ENAIRE no se ajusta a Derecho y se dicte resolución por la que se acuerde:
 - Instar a ENAIRE a facilitar el acceso a la versión original del documento solicitado, sin que se eliminen los datos personales de los autores, revisores, supervisores, responsables de la aprobación y demás personas que hayan participado en la elaboración, verificación y/o validación del documento.
 - Instar a ENAIRE a facilitar el acceso al “Estudio de Obstáculos”, originalmente incluido en el Anexo 4, pero no facilitado con la respuesta.
 - OTROSÍ SOLICITO: Que inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se dé traslado a esta parte de todos los documentos incorporados al expediente, incluyendo las alegaciones de ENAIRE, y se otorgue trámite de audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.1 de la Ley 39/2015.

4. El 20 de agosto de 2018, este Consejo de Transparencia procedió a remitir la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO para que se formularan las alegaciones oportunas. La entidad ENAIRE, adscrita a dicho Ministerio, formuló alegaciones, con entrada el 21 de septiembre de 2018, de las que se desprende lo siguiente:

- La reclamación interpuesta pretende, en primer lugar, el acceso a los datos identificativos de los autores, revisores, supervisores y responsables de la aprobación de los documentos solicitados. Habiendo dos personas que en la actualidad no tienen relación laboral alguna con ENAIRE, ha sido imposible su localización, por lo que se solicita la no divulgación de sus datos identificativos. De tres de las personas consultadas no se obtiene la autorización, por lo que igualmente se solicita no hacer públicos sus datos.
- Se adjunta de nuevo el informe con la inclusión de los datos identificativos de las personas que han dado su autorización.
- En segundo lugar se solicita el estudio de obstáculos, si bien este estudio es utilizado por ENAIRE para el diseño de los procedimientos instrumentales de vuelo, es un documento de AENA SME S.A y por lo tanto ENAIRE no es competente para satisfacer dicha solicitud de información.

5. El 24 de septiembre de 2018, se concedió Audiencia del expediente a [REDACTED] para que, a la vista del mismo y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, presentase las alegaciones que estimara pertinentes



en defensa de su pretensión. Su escrito de alegaciones tuvo entrada el 27 de septiembre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

- *Alega ENAIRE que el anexo 4 ha sido elaborado por AENA, pero no podemos aceptar que ese anexo sea considerado una parte principal de la información solicitada, por lo que en aplicación del artículo 19.4 de la Ley 19/2013 de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) corresponde a ENAIRE resolver sobre la solicitud.*
- *Es más, como se puede ver en la página 3 del documento aportado por ENAIRE en fase de alegaciones (anexo_alegaciones_ctbg_26056_100_01278_IATM-17-DTC-045-2.0.pdf), la información solicitada ha sido elaborada y revisada por técnicos de INECO. Es decir, tres entes o empresas han participado en la redacción del documento (ENAIRE, INECO y AENA SME SA), siendo ENAIRE la que elaboró la parte principal, y precisamente por eso motivo su Director General resolvió sobre el acceso.*
- *Incluso en el caso de aceptar la tesis de ENAIRE en lo relativo al anexo 4, la solicitud tampoco habría sido tramitada correctamente, ya que en ese caso ENAIRE debería haberla reenviado a AENA SME SA, en aplicación del artículo 19.4 de la LTAIBG, para que ésta pudiera proporcionar el mencionado anexo.*
- *No procede la eliminación de los datos identificativos de los autores, revisores, supervisores y responsables de la aprobación de los documentos solicitados. Esta cuestión ya ha sido objeto de controversia en el pasado, sostenida precisamente por las mismas partes que en el presente caso, y resuelta mediante la Sentencia 61/2018 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 12 de manera favorable a mis intereses, sin que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno haya interpuesto recurso contra la misma. Al tratarse de datos meramente identificativos y no concurrir ninguna causa que justifique el anonimato, no es suficiente motivo para la eliminación la falta de consentimiento de los afectados.*
- *En mayo de 2015, solicité el acceso a un estudio similar (IATM-14-DTC-010-2.0) y, en aquella ocasión (expediente 001-002414 del Portal de Transparencia), ENAIRE proporcionó copia completa del documento, incluyendo todos los anexos y el estudio de obstáculos, y sin eliminar los datos personales meramente identificativos. La resolución impugnada se aparta del criterio seguido en aquella ocasión, sin que este cambio esté motivado.*
- *Por todo lo expuesto, solicito que se tenga por presentado este escrito dentro del plazo concedido, se sirva admitirlo, y en su virtud se tengan por formuladas las anteriores alegaciones para su incorporación al expediente 100-001278, y sean tenidas en cuenta en la resolución del procedimiento.*

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, el Presidente 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 cuanto al fondo de la cuestión planteada y tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho de la presente resolución, se debe ceñir únicamente a los dos aspectos controvertidos señalados por el Reclamante, que son, a saber:

- *Los datos identificativos de los autores, revisores, supervisores y responsables de la aprobación de los documentos solicitados*
- *El estudio de obstáculos*

Respecto al primero de ellos, el Reclamante cita la Sentencia 61/2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 12, de Madrid, en la que se manifiesta que *"la circunstancia de que el contenido de una nota técnica (lo mismo que el de una resolución administrativa o el de un reglamento, haya sido asumido por un órgano administrativo) no excluye la posibilidad de que los ciudadanos interesados conozcan la identidad de quienes hayan participado en su elaboración. Por el contrario, la transparencia consiste cabalmente en la visibilidad de lo que hay y de los que están detrás de las declaraciones formalizadas de conocimiento o de voluntad de las Administraciones y, singularmente, en la posibilidad de conocer la identidad de las personas que, integradas en su organización o incluso desde fuera de ella, han tomado parte o han influido en su elaboración"*.

Esta Sentencia, que versa sobre la identidad de los responsables de la elaboración de una nota técnica dentro de ENAIRE, no es firme, ya que ha sido recurrida por esta última en Apelación ante la Audiencia Nacional. Es decir, por más que el reclamante alegue dicho pronunciamiento judicial, no es menos cierto que el mismo ha sido recurrido, si bien no por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sí por la otra parte demandada en el procedimiento de instancia. En esta situación, no puede ser de aplicación un criterio que aún está siendo objeto de controversia judicial y, por tanto, deben seguir vigentes los criterios mantenidos en el procedimiento R/0433/2015, que dio lugar al Recurso Contencioso-Administrativo citado.



En tal sentido, en el caso que nos ocupa, ENAIRE deniega parte de la información solicitada por el Reclamante en base a que, a su juicio, resulta de aplicación el artículo 15 de la LTAIBG que dispone lo siguiente:

1. *Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*
2. *Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.*
3. *Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*
4. *Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.*

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) *El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.*
- b) *La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.*



- c) *El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.*
 - d) *La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.*
5. *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*
6. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

Es criterio de este Consejo de Transparencia que el proceso de aplicación de esta norma debe comprender las siguientes etapas o fases sucesivas:

- I. *Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene o no datos de carácter personal, entendiéndose por éstos los definidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD)*
- II. *En caso afirmativo, valorar si los datos son o no datos especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la LOPD, esto es: a) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias; b) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, y c) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas. Si contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos, la información solo se podrá publicar o facilitar: a) En el supuesto de los datos de la letra a) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. b) En el supuesto de los datos de la letra b) anterior, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley, y c) En el supuesto de los datos de la letra c) anterior, y siempre que las correspondientes infracciones penales o administrativas no conlleven la amonestación pública al infractor, cuando se cuente con el consentimiento expreso del afectado o estuviera amparado por una norma con rango de Ley,*
- III. *Si los datos de carácter personal contenidos en la información no fueran datos especialmente protegidos, valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si los datos contenidos son exclusivamente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad, la*



información se publicará o facilitará con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación.

- IV. *Si los datos de carácter personal no fueran meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o no lo fueran exclusivamente, efectuar la ponderación prevista en el artículo 15, número 3 de la LTAIBG.*

En el presente caso, los datos que se solicitan no son especialmente protegidos por la normativa de protección de datos, dado que no se refieren a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales o administrativas.

En consecuencia, procede valorar si son o no exclusivamente datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. A nuestro juicio, si bien se tratan de datos meramente identificativos, al preguntarse sobre la identidad de los autores, revisores, supervisores y responsables de la aprobación de los documentos solicitados, el caso no puede ser subsumido en el supuesto previsto en el artículo 15.2 de la norma al tener dicha información incidencia más allá de la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. En efecto, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el conocimiento de la identidad de los autores por la que se interesa el Reclamante no tiene ningún valor añadido desde el punto de vista de la transparencia y desde el momento en que el contenido de la misma ha sido facilitado- y asumido institucionalmente- por ENAIRE. Además, tal y como se ha indicado y figura en los antecedentes de hecho, no todos los autores trabajan en la actualidad en ENAIRE.

Por estos argumentos, entendiendo que se produciría una cesión de datos personales que, por lo tanto, debe ponderarse con el interés superior en el acceso, entendemos que dicha ponderación no tiene como resultado que la información solicitada y por la reclamación interpuesta presentada, que deba prevalecer el interés del reclamante. Así, este Consejo de Transparencia considera que conocer las identidades carece de relevancia pública a estos efectos.

A mayor abundamiento, este tipo de información no ha sido solicitado expresamente por el Reclamante en el momento en que realizó la solicitud de acceso a la información, en el que únicamente requería, con carácter general, los contenidos de los documentos, que, en este punto, le han sido facilitados.

Por ello, la presente Reclamación debe ser desestimada en este apartado, al prevalecer el derecho a la protección de datos personales de aquellos afectados que no han dado su consentimiento para la cesión de sus datos.

4. En lo que atañe a la segunda cuestión objeto de Reclamación, relativo al *estudio de obstáculos*, debe tenerse en cuenta que ENAIRE proporcionó al interesado



acceso a un documento en el que figuraba un ANEXO IV denominado ESTUDIO DE OBSTÁCULOS.

De esta circunstancia cabría concluir la intención de la entidad de proporcionar acceso a dicho documento o, al menos, la no apreciación de ninguna causa de inadmisión o límite en el que fundamentar la restricción al acceso del mismo. Y ello, contrariamente a la posición mantenida con posterioridad una vez que el interesado presentó reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ante la que indicó que *es un documento de AENA SME S.A y por lo tanto ENAIRE no es competente para satisfacer dicha solicitud de información.*

Este Consejo de Transparencia no puede compartir este punto de vista, puesto que el documento se halla en poder de ENAIRE, que lo utiliza para el diseño de los procedimientos instrumentales de vuelo, con independencia de que otros entes públicos hayan participado en su elaboración (bien AENA, bien INECO) y la solicitud de acceso fue dirigida a aquélla, que es quien tiene la obligación de facilitar la información, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG.

Entendemos por lo tanto que la negación sobrevenida de la autoría del documento no puede suponer un retraso o incluso impedimento al acceso a un documento que, además de figurar, al menos nominalmente, entre los proporcionados, está a disposición de la entidad a la que se dirige la solicitud de información.

Por tanto, la presente Reclamación debe ser estimada en este apartado.

5. En conclusión, la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente, debiendo ENAIRE entregar al Reclamante la siguiente documentación:
 - *El estudio de obstáculos que forma parte del proyecto de diseño elaborado para los procedimientos instrumentales para el aeropuerto de A Coruña.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERA: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 17 de agosto de 2018, contra la Resolución de la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 18 de julio de 2018.

SEGUNDO: INSTAR a la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el plazo máximo de 7 días hábiles, facilite a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la Entidad Pública Empresarial ENAIRE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el mismo plazo máximo de 7 días hábiles,



remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al 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.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

