



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0474/2017

FECHA: 22 de enero 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 24 de octubre 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] presentó el 18 de septiembre de 2017 solicitud de información dirigida a la Unidad de Información y Transparencia (en adelante, la UIT) de AENA S.M.E., S.A. (en adelante, AENA), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al objeto de obtener:

-Crédito anual y mensual concedido desde los años 2012-agosto 2017 de los delegados de las secciones sindicales en AENA (CSPA, CGT, UGT, USO, CSIF, CIG, ELA, LAB, ASOC, IC, ASEPAN, GRUPO T, CATAK) especificando aeropuerto y número de delegados.

-Número de horas sindicales concedidas a los sindicatos UGT CCOO y USO desglosadas en horas mensuales y anuales para cada sindicato y número de delegados de sindicato, especificando que número de horas se ajustan a lo establecido en el convenio colectivo de AENA y estatuto de los trabajadores y que número corresponden al acuerdo o pacto relativo a los derechos sindicales entre la empresa AENA y las secciones sindicales USO CCOO y UGT. PERIODO SOLICITADO 2012-2016

2. Mediante comunicación electrónica de 18 de octubre de 2017, la UIT de AENA indicó a la interesada lo siguiente:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



[N]o es posible acceder a su solicitud al estar incluida dentro de los Límites al Derecho de Acceso establecidos en la Ley 19/2013, en concreto en el artículo 14, apartado 1.f) que expresamente establece que "el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva", por existir en la actualidad diversos procedimientos judiciales pendientes de resolución, relacionados con la utilización del crédito horario sindical en el Aeropuerto de Santiago, en el que usted presta servicios y es miembro del Comité de Centro por el Sindicato [REDACTED] por lo que la divulgación de la información solicitada podría suponer un perjuicio para la defensa de los intereses de Aena S.M.E., S.A.

Por otra parte, no procede la remisión de la información, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, que establece que "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..." dado que los datos por usted solicitados, podrían contener información sobre ideología y afiliación sindical, que tienen la consideración de especialmente protegida en la medida en que debe desagregarse por aeropuerto y organización sindical, existiendo la posibilidad de la identificación de los usuarios del crédito horario y la organización sindical a la que pertenecen.

3. El 24 de octubre de 2017, tuvo entrada este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno escrito de reclamación presentado por [REDACTED] de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG en base a los siguientes argumentos:

- Con fecha 14/10/2015 el Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (Recurso de Suplicación 2942/2014) condena a AENA a reconocer el derecho del delegado de Prevención del sindicato [REDACTED] en el aeropuerto de Santiago a disponer de 20 h al mes como crédito sindical. Con fecha 8 de Septiembre de 2016, el Tribunal Supremo INADMITE el RECURSO DE CASACIÓN de AENA, para la unificación de doctrina contra la sentencia dictada por el TSX de Galicia. Por tanto, el sindicato [REDACTED] no tiene pendiente ningún procedimiento judicial pendiente de resolución relacionado con la utilización del crédito sindical que pueda suponer un perjuicio para la defensa de los intereses de AENA.

- Según el criterio interpretativo nº 2 de 2015, del CTBG, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. 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. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información. 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 público).”

- *El perjuicio al límite del art. 14.1 f) ya ha sido objeto de interpretación en diversas resoluciones adoptadas por este Consejo de Transparencia como p.ej. las R 0514/2016 y R 0237/2017. En el punto 10, de la R0237/2017 El Consejo de Transparencia indicó “A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, vincular tan sólo a la existencia de un procedimiento judicial la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede suponer tal perjuicio no es conforme con la literalidad o el espíritu de la norma. (...) En nuestra opinión, sólo de información de la que se argumente que pueda perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, precisamente por su contenido e incidencia en el mismo, puede predicarse la aplicación del límite alegado. La ausencia de una argumentación coherente y consistente, limitada a señalar tan sólo la existencia de un proceso, y la naturaleza de lo solicitado, desarrollado anteriormente, lleva a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a concluir que no estamos ante información cuyo conocimiento pueda perjudicar el límite previsto en el artículo 14.1 f).*

Respecto a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, este Consejo de Transparencia ha señalado en diversas ocasiones que para que sea predicable este límite, es preciso que la información o los documentos que se solicitan estén ya en poder de jueces o tribunales o que su envío a los mismos sea una realidad a corto o medio plazo, no siendo suficiente una mera hipótesis de que se pueden enviar ni que se invoque el límite cuando esos documentos no van a formar parte de una causa, aunque ésta tenga conexión con lo solicitado (Reclamación R0024/2017)

AENA se limita a denegar la información en base a la aplicación del artículo 14. 1 f) en base a la existencia de un proceso judicial pendiente pero sin argumentar qué contenido podría perjudicar en la incidencia del mismo. Proceso judicial, que por otra parte, ya está resuelto.

- *AENA es una sociedad mercantil estatal que gestiona los aeropuertos y helipuertos españoles de interés general. 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.*



- El artículo 9 de la LTAIBG “Transparencia en la organización institucional y la estructura administrativa” en su apartado i) expone que “la información relativa a la organización institucional y la estructura administrativa que la Administración debe hacer pública en aplicación del principio de transparencia debe incluir: los convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcionarial, laboral y sindical

- Según el Artículo 10 del RD 20/2012 de 13 de Julio, “Reducción de créditos y permisos sindicales: “En el ámbito de las Administraciones Públicas y organismos, entidades, universidades, fundaciones y sociedades dependientes de las mismas, a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, todos aquellos derechos sindicales, que bajo ese título específico o bajo cualquier otra denominación, se contemplen en los Acuerdos para personal funcionario y estatutario y en los Convenios Colectivos y Acuerdos para el personal laboral suscritos con representantes u organizaciones sindicales, cuyo contenido exceda de los establecidos en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, relativos a tiempo retribuido para realizar funciones sindicales y de representación, nombramiento de delegados sindicales, así como los relativos a dispensas totales de asistencia al trabajo y demás derechos sindicales, se ajustarán de forma estricta a lo establecido en dichas normas.

A partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley dejarán, por tanto, de tener validez y surtir efectos, todos los Pactos, Acuerdos y Convenios Colectivos que en esta materia hayan podido suscribirse y que excedan de dicho contenido”

- Según el artículo 25 de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2014,” los Departamentos ministeriales, Organismos, Agencias estatales, entidades públicas empresariales y demás entes públicos y sociedades mercantiles estatales, así como las fundaciones del sector público estatal y los consorcios participados mayoritariamente por las Administraciones y Organismos que integran el sector público estatal, remitirán a la Dirección General de la Función Pública, para su autorización previa, el reconocimiento de créditos horarios y otros derechos sindicales que puedan establecerse en relación con lo previsto en el artículo 10 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Los acuerdos que hubieran sido adoptados con anterioridad requerirán de dicha aprobación para su aplicación durante el año 2014” (El artículo 25 Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 y el artículo 24 de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, exponen el mismo enunciado anterior pero para los presupuestos del año 2015 y 2016 respectivamente)

- Los sindicatos CCOO, UGT y USO, son los sindicatos con mayor representación en la empresa Aena (más de 10%). En la solicitud solicito se me especifique qué horas concedidas a los sindicatos mayoritarios (CCOO, USO y





UGT) durante el período comprendido entre el 2012 y Agosto 2017 corresponden a acuerdos suscritos entre Empresa y sindicatos. Como he expuesto anteriormente, AENA S.M.E como sociedad mercantil con participación social superior al 50% está sujeta a la Ley de Transparencia, que en su artículo 9, expone que la información que se debe hacer pública tiene que incluir los acuerdos o pactos de naturaleza o índole sindical, incluyendo la solicitud de aprobación en caso de que los acuerdos sobre crédito sindical siguieran vigentes desde el año 2014 de acuerdo con las correspondientes leyes de Presupuestos Generales del Estado. Por tanto, la solicitud referente a las horas sindicales concedidas en dicho acuerdo, entiendo debe concederse y hacerse pública.

- En referencia a los datos especialmente protegidos referidos a afiliación sindical quiero citar la reclamación R0359/2016 del Consejo de Transparencia, en referencia a datos sindicales: "En efecto, y respecto de los datos especialmente protegidos, dicho precepto indica 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. 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 conllevaran 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.

La afiliación sindical es un dato especialmente protegido por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos Personales, según reza su artículo 7.2 y el tratamiento y cesión de este dato únicamente puede realizarse con el consentimiento expreso o, como indica el artículo 15.1 cuando dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

En el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta además que la solicitud de información viene referida a liberados sindicales, circunstancia que tiene consecuencias en el puesto de trabajo desempeñado por el empleado público que se encuentra en tal situación, con incidencia en el resto de la organización y que supone que, con carácter previo, dicho empleado ha hecho pública su ideología sindical al manifestar su pertenencia al sindicato por el que tiene la condición de liberado.

Así, el artículo 13 del Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad prevé la creación de un Registro de Órganos de Representación del Personal al servicio de





la Administración General del Estado y de sus organismos, agencias, universidades y entidades dependiente en el que se anotarán los actos adoptados en el ámbito de la Administración General del Estado que afecten a las materias siguientes:

- a) Creación, modificación y supresión de órganos de representación del personal funcionario, estatutario o laboral: Juntas de personal, Delegados de Personal, Comités de Empresa y Comités de seguridad y salud.
- b) Número e identidad de los miembros de los citados órganos, así como las variaciones que se produzcan respecto de los mismos
- c) Creación, modificación o supresión de secciones sindicales, así como número e identidad de los correspondientes delegados.
- d) Cesiones de créditos horarios legal o convencionalmente establecidos que den lugar a la dispensa total o parcial de asistencia al trabajo.
- e) Liberaciones institucionales que deriven, en su caso, de lo dispuesto en normas, pactos o convenios y cualquier otra modificación en la obligación o en el régimen de asistencia al trabajo que pueda traer causa de lo establecido en disposiciones legales y convencionales que resulten de aplicación.

Por lo tanto, y a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en este supuesto se da claramente la circunstancia de manifestación pública por parte de los interesados de los datos relativos a su ideología sindical, por lo que no cabe aplicar una restricción al acceso respecto a su identificación nominal”

- Según la R0049/2016 de este Consejo, el procedimiento de disociación o anonimización es aquel que imposibilita conectar una determinada información con el titular de la misma. Por ello, si la administración proporciona esas copias de resoluciones eliminando el nombre y apellidos del titular de la información y el nombre del sindicato al que pertenece, se podría cumplir con el objetivo de la transparencia sin vulnerar el derecho fundamental a la protección de datos personales. De igual manera, si la administración proporciona únicamente el número de liberados sindicales año por año, no se identifica a los titulares de la información y se cumple con el objetivo de la transparencia

- De acuerdo a la R0049/2016 y R2359/2016 y respecto de la información solicitada- horas sindicales mensuales y anuales durante el período 2012/2017 para cada sindicato y delegado de sindicato- remarcar que no se solicitan datos protegidos como nombres y apellidos que pudieran identificar a una persona con el sindicato al que pertenece, sino el crédito sindical por lo que entiendo que no se vulnera el derecho fundamental del protección de datos

Por todas las causas expuestas, elevo reclamación ante este Consejo de Transparencia.

4. El 8 de noviembre de 2017, este Consejo de Transparencia remitió la documentación obrante en el expediente a la UIT de AENA para que formulara las



alegaciones que considerase oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 27 de noviembre de 2017 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

La aplicación del límite previsto en el artículo 14. f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que expresamente establece que “el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, a la solicitud de información pública presentada por la ██████████, no está motivada por el procedimiento judicial que alude en su reclamación, que en contra de lo manifestado por ella, no es el único que se ha seguido en el Aeropuerto de Santiago en relación con el disfrute del crédito sindical. Así, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de A Coruña levantó acta de infracción (nº I152014000042963) con ocasión de la supuesta infracción de la normativa vigente sobre el disfrute del crédito horario, la cual fue confirmada por la Resolución de la Dirección General de Trabajo y Economía, Empleo e Industria de la Xunta de Galicia, de fecha 23/2/2016. Frente a dicha Resolución, esta Sociedad interpuso demanda de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social, excluidos los prestacionales, tramitada bajo nº de autos 356/2016 ante el Juzgado de lo Social nº 2 de Santiago de Compostela. Este procedimiento está aún pendiente de resolución.

*Tal y como se desprende de la documentación adjunta, la conducta sancionada se refiere a la supuesta denegación del crédito horario sindical siendo este, precisamente, **el objeto de la solicitud de información formulada**. Además de este proceso judicial, el 23 de marzo de 2017, el Coordinador de Programación y Operaciones en el Aeropuerto de Santiago, donde ostentó la condición de delegado sindical y, actualmente, de delegado de prevención por el Sindicato ██████████ presentó escrito de papeleta de conciliación ante el Servicio de Mediación, Arbitraje y Conciliación de Santiago de Compostela por el que reclamaba la compensación de determinadas horas de crédito sindical que le habían sido previamente denegadas. Se acompaña dicho escrito como documento nº 5.*

En este sentido, cabe reiterar que la reclamante es miembro del comité de centro del Aeropuerto de Santiago, en representación de la misma organización sindical ██████████ hecho que evidencia la vinculación de la reclamante con aquel y el perjuicio que puede generar para AENA S.M.E., S.A que dicha organización sindical, a través de uno de sus representantes, pueda acceder a la información que fundamenta la controversia que mantiene con otro de sus integrantes en el Aeropuerto de Santiago y que, además, ha dado lugar a múltiples reclamaciones como se acredita a través, no sólo del procedimiento iniciado, sino de la propia actuación inspectora señalada anteriormente o del procedimiento judicial al que alude en su escrito.

Por todo ello, resulta evidente que la divulgación de la información solicitada supondría un perjuicio para la defensa de los intereses de Aena, S.M.E., S.A. en los procedimientos señalados, por cuanto versan sobre la utilización o denegación



del crédito horario sindical, objeto de petición de información pública, especialmente, en el segundo de ellos, en el que el reclamante es trabajador del Aeropuerto de Santiago y, además, miembro de la misma organización sindical que [REDACTED].

Sobre los límites previstos en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, alude en su reclamación al artículo 9.i) del citado cuerpo legal, alegando que dicho precepto establece la obligación de que las organizaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, hagan públicos los convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical.

A este respecto, es necesario señalar que el artículo 9 no recoge tal obligación, ni tan siquiera contiene un apartado i), pero es que, en cualquier caso, en ninguno de sus párrafos se alude a la supuesta obligación, como tampoco en el resto del articulado de la Ley 19/2013. En todo caso, es el artículo 8 el que se refiere a la información que deberá publicarse y la única que se identifica es la Información económica, presupuestaria y estadística. En consecuencia

- Ni el artículo 9, ni el 8, que es el que se refiere a la información que deberá publicarse por los sujetos obligados por la Ley 19/2013, establecen el deber de publicar los acuerdos funcionariales, laborales y/o sindicales o sus posibles solicitudes de autorización.
- La información objeto de publicación en virtud de lo dispuesto en dicho artículo 8 es, únicamente, la relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, pero no la relativa a las actuaciones de la administración (o sujetos obligados) como empleadora. Ello es conforme también con la definición de "información pública" que se contiene en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y con la finalidad de la propia norma.

Así, el citado artículo 13 establece que tendrá la consideración de información pública la que haya sido elaborada o adquirida por los sujetos obligados en el ejercicio de sus funciones, en el caso de Aena, como gestor aeroportuario, que es la actividad pública que desarrolla, pero no la que se refiera estricta y únicamente a su papel de empleadora.

- En cualquier caso, tal y como se señaló anteriormente, la información solicitada no se refería a la entrega o publicación de acuerdo o pacto laboral alguno, por lo que las alegaciones formuladas no guardan relación con su petición.

Por otro lado, respecto de la aplicación de los límites de acceso derivados de la existencia de datos especialmente protegidos, en su reclamación se refiere al criterio mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución R0359/2016, en la que concluyó que la creación del Registro de Órganos de Representación de Personal al Servicio de la Administración General del Estado, en el que debía registrarse, entre otras cuestiones, la identidad de los



delegados sindicales y las cesiones de créditos horarios que generen la dispensa total de la asistencia al trabajo, supone que la publicidad previa de la ideología sindical de los afectados por la información impide la aplicación de dichos límites. Pero es que tal criterio no puede ser de aplicación al presente caso, por los siguientes motivos:

- *El apartado 1 del artículo 13 del Real Decreto-ley 20/2012, que establecía el deber de inscribir tales actos por parte de las entidades dependientes de las administraciones públicas (supuesto en el que, en su caso, estaría incluida Aena, S.M.E., S.A) ha sido derogado por el punto 6 de la Disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.*
- *La versión vigente del citado precepto establece que, los actos tendrán que ser inscritos en dicho registro y, por tanto, podrían ser conocidos previamente, son los que afectan a determinadas material que hayan sido adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado.*
- *AENA, en su condición de sociedad mercantil estatal, es parte integrante del denominado sector público, pero no tiene la consideración de Administración General del Estado ni de administración pública, en virtud de lo previsto en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.*

En consecuencia, AENA, S.M.E., S.A. no se somete a la versión del artículo 13 del Real Decreto legislativo 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, por lo que no cabe hacer extensible al presente caso el criterio mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el supuesto resuelto en la Resolución R0359/2016.

Por tanto, la información solicitada no ha sido inscrita en ningún registro, al no existir ninguna obligación legal para hacerlo, tal y como se ha indicado, siendo por ello de aplicación a esta solicitud de información pública, lo previsto en el artículo 15 de la Ley 19/2013 sobre la protección de datos personales, que sólo podrán ser facilitados en el caso de existir una autorización expresa y previa de los afectados, que no concurre en el presente caso.

La petición de información realizada, habida cuenta de que se solicita desagregada para cada centro de trabajo, comprometería datos sobre la ideología y afiliación sindical de quienes hayan hecho uso del crédito horario, que podrían ser fácilmente identificables, incluso aunque se suprimieran los nombres de los afectados, especialmente, en aquellos centros de trabajo en los que únicamente exista un delegado por cada sindicato.



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, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 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 primer lugar, entendemos que debe analizarse la naturaleza jurídica de AENA, S.A.

Según reza en su propio Estatuto, *[e]l Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea se configura como una Entidad de derecho público de las previstas en el número 5 del artículo 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/88, de 23 de septiembre, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (artículo 2).*

En su artículo 3, se señala que: *1. El Ente se regirá por lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 4/90, por las disposiciones que lo desarrollen y por el presente Estatuto. 2. En el ejercicio de sus actividades se regirá por el ordenamiento jurídico civil, mercantil y laboral, ajustándose, cuando actúe en el ejercicio de sus funciones públicas, a las disposiciones de derecho público que le sean de aplicación.*

Y en su artículo 4, que *1. El Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea tiene personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, plena capacidad jurídica, pública y privada, y patrimonio propio. 2. El Ente público, asimismo, asumirá su gestión con autonomía de actuación, que será todo lo amplia que permita el interés público, la satisfacción de las necesidades sociales y la seguridad de los usuarios, todo ello en el marco de lo preceptuado en el artículo 82. Uno. 3 de la Ley 4/90.*



Respecto a sus presupuestos, su artículo 53 menciona que *[e]l Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea se financiará mediante los ingresos propios de su actividad y, en su caso, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Y su artículo 54, dispone que [l]os recursos del Ente público estarán integrados por:*

(.....)

d) Las subvenciones que, en su caso, pudieran incluirse en los Presupuestos Generales del Estado destinadas al Ente.

e) Las subvenciones, aportaciones y donaciones que se concedan a su favor procedentes de fondos específicos de la Comunidad Económica Europea, de otras Administraciones públicas, de Entes públicos, así como de particulares.

Por último, respecto a su personal, el artículo 62 de sus Estatutos establece que *1. El personal del Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea se regirá por las normas de derecho laboral o privado que le sean de aplicación. 2. Las relaciones del Ente con su personal se regirán por las condiciones establecidas por los contratos que al efecto se suscriban y se someterán al Estatuto de los Trabajadores, a los Convenios Colectivos y a las demás normas que les sean de aplicación.*

En estas condiciones, AENA, S.A. se encuadra dentro de los sujetos obligados a que se refiere el artículo 2.1 g), es decir, 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. Por lo tanto, le resulta de aplicación la LTAIBG.

4. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, debe delimitarse el objeto de la solicitud de información presentada. Así, el asunto sobre el que versa la presente reclamación se refiere a tres bloques de información.

El primero, relativo al acceso al crédito horario, en cómputo mensual y anual, concedido por AENA a las secciones sindicales CSPA, CGT, UGT, USO, CSIF, CIG, ELA, LAB, ASOC, IC, ASEPAN, GRUPO T, CATAC, respectivamente, en relación con cada uno de los aeropuertos gestionados por dicha sociedad, así como el número de delegados sindicales de cada una de ellas, para el período comprendido entre 2012 y agosto de 2017.

En el segundo, se requiere a la referida sociedad el crédito horario concedido a los sindicatos UGT, CCOO y USO, respectivamente, en cómputo mensual y anual, en relación con cada uno de los aeropuertos gestionados por la sociedad, así como el número de delegados sindicales de cada una de ellas, para el período comprendido entre 2012 y 2016.



Por último, y en base a la información concedida en el segundo bloque, se requiere la determinación de si dicho crédito horario deriva de las disposiciones recogidas en el Convenio Colectivo del grupo AENA y en el Estatuto de los Trabajadores, o si, por el contrario, se corresponde con las previsiones del Acuerdo o Pacto entre AENA y las referidas secciones sindicales.

5. Sentado lo anterior, a continuación debe procederse a analizar los argumentos indicados por la Administración como base para la denegación de la información solicitada.

En primer lugar, la Dirección de Gabinete de Presidencia de AENA deniega la información solicitada en virtud del límite recogido en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, relativo al perjuicio que el eventual acceso a la información supondría para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

En relación a la aplicación de los límites del artículo 14 de la LTAIBG debe atenderse al Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, aprobado por este Consejo de Transparencia, que establece lo siguiente:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

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. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

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 público).”

6. Efectivamente, en materia de acceso a la información pública, la regla general es conceder el acceso a la información, siendo la excepción la aplicación de algún límite legal o causa de inadmisión de la solicitud. En este sentido, 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. Esto mismo ha sido admitido por la jurisprudencia al afirmar lo siguiente:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

“(…)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. 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 concurren 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, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015

“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que 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 nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016

"La ley consagra pues 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, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 se pronunciaba en los siguientes términos:

"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." (...) "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; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h/ de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

7. Por su parte, y de acuerdo con la línea mantenida por este Consejo de Transparencia en su Resolución R/0273/2017, de 11 de septiembre de 2017, debe insistirse en la necesidad de una interpretación restrictiva del límite previsto en el artículo 14.1 f) de la LTAIBG, restringiéndolo a información que pueda perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial e incluso llegando a considerarlo de aplicación sólo a documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así, debe recordarse que la previsión del art. 14.1 f) coincide con la del art. 3.1 i del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de *la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia*;

En la memoria explicativa del Convenio se señala que *“este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite”*.

Por su parte, existe jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que sigue la interpretación restrictiva de este límite. Así, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de septiembre de 2010, dictada en los Recursos de casación acumulados C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P se señala lo siguiente:



72 De este modo, cuando la Comisión decide denegar el acceso a un documento cuya divulgación se le solicitó, le corresponderá, en principio, explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por una excepción prevista en el artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 que invoca dicha institución (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Comisión, apartado 49, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 53).

73 Ciertamente, dado que invalidan el principio del mayor acceso posible del público a los documentos, estas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto (sentencias, antes citadas, Sison/Consejo, apartado 63; Suecia/Comisión, apartado 66, y Suecia y Turco/Consejo, apartado 36).

74 No obstante, contrariamente a lo que sostiene la API, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la institución interesada puede basarse, a este respecto, en presunciones generales que se aplican a determinadas categorías de documentos, toda vez que consideraciones de carácter general similares pueden aplicarse a solicitudes de divulgación relativas a documentos de igual naturaleza (véanse las sentencias, antes citadas, Suecia y Turco/Consejo, apartado 50, y Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, apartado 54).

75 Pues bien, en el caso de autos, ninguna de las partes en el presente asunto ha impugnado la conclusión a la que llegó el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 75 de la sentencia impugnada, según la cual los **escritos procesales de la Comisión a los que se solicitó acceso fueron redactados por esta institución en su condición de parte en tres recursos directos aún pendientes en la fecha en que la decisión impugnada fue adoptada** y que, por ello, se puede considerar que cada uno de esos escritos forma parte de una misma categoría de documentos.

76 Procede, en consecuencia, comprobar si consideraciones de orden general permitían concluir que la Comisión podía basarse válidamente en la presunción de que la divulgación de dichos escritos perjudicaría los procedimientos jurisdiccionales y no estaba obligada a apreciar en concreto el contenido de todos los documentos.

77 Para ello, procede señalar de entrada que los escritos procesales presentados ante el Tribunal de Justicia en un procedimiento jurisdiccional poseen características muy concretas, pues guardan relación, por su propia naturaleza, con la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia antes que con la actividad administrativa de la Comisión, actividad esta última que no exige, por otra parte, el mismo grado de acceso a los documentos que la actividad legislativa de una institución comunitaria (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 60).



78 **En efecto, estos escritos se redactan exclusivamente a los efectos de dicho procedimiento jurisdiccional y constituyen un elemento esencial del mismo. Mediante el escrito de demanda, el demandante delimita el litigio y es concretamente en la fase escrita de dicho procedimiento –al no ser obligatoria la fase oral– donde las partes facilitan al Tribunal de Justicia los elementos en base a los que éste está llamado a pronunciar su decisión jurisdiccional.**

85 A este respecto, procede señalar que la protección de estos procedimientos conlleva, en particular, que se garantice el respeto de los principios de igualdad de armas y de buena administración de la justicia.

86 Pues bien, por una parte, en cuanto a la igualdad de armas, procede señalar que, como declaró en esencia el Tribunal de Primera Instancia en el apartado 78 de la sentencia recurrida, si el contenido de los escritos de la Comisión tuviese que ser objeto de un debate público, las críticas vertidas frente a los mismos, más allá de su verdadero alcance jurídico, podrían influir en la posición defendida por la institución ante los órganos jurisdiccionales de la Unión.

87 Además, tal situación podría falsear el equilibrio indispensable entre las partes en un litigio ante los mencionados órganos jurisdiccionales –equilibrio que está en la base del principio de igualdad de armas– en la medida en que únicamente la institución afectada por una solicitud de acceso a sus documentos, y no el conjunto de partes en el procedimiento, estaría sometida a la obligación de divulgación.

92 Por otra parte, en cuanto a la buena administración de la justicia, la exclusión de la actividad jurisdiccional del ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos, sin distinguir entre las distintas fases del procedimiento, se justifica por la necesidad de garantizar, durante todo el procedimiento jurisdiccional, que los debates entre las partes y la deliberación del órgano jurisdiccional que conoce del asunto pendiente se desarrollen serenamente.

93 Pues bien, la divulgación de los escritos procesales en cuestión llevaría a permitir que se ejercieran, aunque sólo fuera en la percepción del público, presiones externas sobre la actividad jurisdiccional y que se perjudicara la serenidad de los debates.

94 En consecuencia, ha de reconocerse la existencia de una presunción general de que la divulgación de los escritos procesales presentados por una institución en un procedimiento jurisdiccional perjudica la protección de dicho procedimiento, en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, del Reglamento nº 1049/2001 **mientras dicho procedimiento esté pendiente.**



Por otro lado, la misma interpretación de carácter restrictivo es también la que está siendo adoptada a nivel autonómico por diversas Autoridades de control, como es el caso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (por ejemplo, en su resolución 31/2017, de 1 de marzo) o la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña (por ejemplo, en su resolución 181/2017, de 7 de junio).

Asimismo, debe señalarse que, a nuestro juicio, el perjuicio podría darse cuando, por ejemplo, la documentación que se solicite sea conocida por una de las partes en detrimento de la otra, pero difícilmente cuando ambas partes en el procedimiento tienen acceso a lo solicitado por estar incluido, precisamente, entre la documentación que conforma el expediente judicial.

8. De acuerdo con lo anterior, mediante la Resolución de fecha 18 de octubre de 2017, la Dirección de Gabinete de la Presidencia de la UIT de AENA justifica la aplicación del referido límite al *“existir en la actualidad diversos procedimientos judiciales pendientes de resolución, relacionados con la utilización del crédito horario sindical en el Aeropuerto de Santiago, en el que usted presta servicios y es miembro del Comité de Centro por el Sindicato [REDACTED] por lo que la divulgación de la información solicitada podría suponer un perjuicio para la defensa de los intereses de Aena S.M.E., S.A.”*.

Por su parte, en el escrito de alegaciones presentado por dicho organismo ante este Consejo de Transparencia, especificaba los procedimientos judiciales en curso:

- Procedimiento ante el Juzgado de lo Social nº 2 de Santiago de Compostela bajo el nº de autos 356/2016 derivado de demanda de impugnación de actos administrativos en materia laboral y de Seguridad Social interpuesta por AENA frente a la Resolución de la Dirección General de Trabajo y Economía, Empleo e Industria de la Xunta de Galicia, de fecha 23/2/2016 (la cual confirmaba el Acta de Infracción nº I152014000042963 de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de A Coruña levantada contra la referida sociedad por la infracción de la normativa vigente sobre el disfrute del crédito horario).

- Procedimiento ante la Sección de Mediación, Arbitraje y Conciliación (SMAC) de Santiago de Compostela derivado de la interposición frente a AENA de papeleta de conciliación en reclamación de compensación de determinadas horas de crédito sindical denegadas a D. Pablo Antonio de Prado Díaz, Coordinador de Programación y Operaciones en el Aeropuerto de Santiago de Compostela, donde ostentó la condición de delegado sindical y delegado de prevención por el sindicato [REDACTED]

Además de indicar la existencia de los referidos procesos, proseguía el escrito de alegaciones con la justificación de las razones que motivaban, a juicio de AENA, el concreto perjuicio que se causaría, como consecuencia del acceso por el



interesado a la información solicitada, a la estrategia procesal de dicha sociedad mercantil en cada uno de los procedimientos.

A este respecto, es preciso advertir que este Consejo de Transparencia, de acuerdo con lo dispuesto al comienzo de este Fundamento, no considera que el límite considerado resulte aplicable respecto a la documentación vinculada al procedimiento seguido ante el SMAC de Santiago de Compostela. Y ello, en la medida en que no se trataría de un procedimiento judicial y, por lo tanto, no podrá incardinarse en la referencia a la *igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva* que realiza el art. 14.1 f) y que, como venimos indicando debe ser objeto de una interpretación restrictiva.

Por su parte, la reclamante considera que no concurren los requisitos previstos en el artículo 14 de la LTAIBG al carecer de motivación suficiente la aplicación de dicho límite. A juicio de este Consejo de Transparencia, y a pesar de la identificación del procedimiento judicial concreto efectuada por AENA, no resultaría de aplicación el referido límite en la medida en que la información solicitada no se recoge en documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento judicial pendiente ni se entiende que pueda contener información que perjudique la estrategia procesal llevada a cabo por AENA sino ciertamente al contrario, podría aportar información acerca de la práctica llevada a cabo por dicha entidad, fundamentada en hechos fácticos relativos a la cuestión planteada judicialmente .

Como consecuencia de los argumentos anteriores, este Consejo de Transparencia estima que no queda acreditado cómo podría afectar desfavorablemente a los intereses procesales de AENA en el referido procedimiento alegado el hecho de facilitar la información solicitada respecto a los demás aeropuertos del territorio nacional.

En definitiva, este Consejo de Transparencia considera que el límite señalado no resulta razonablemente aplicable a este supuesto.

9. Sentado lo anterior, procede analizar el argumento de la Administración relativo a la vulneración del artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre protección de datos personales (en adelante, la LOPD), en caso de proporcionarse la información solicitada.

En este sentido, este Consejo de Transparencia ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 21 de mayo de 2015, relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, con el siguiente contenido:

“El artículo 15 establece el sistema de protección de datos de carácter personal, señalando 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.

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.

2. *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.*
3. *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.*



4. *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.*
5. *La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.*

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno viene observando una interpretación extensiva de los conceptos contenidos en determinados límites respecto de los cuales resulta conveniente identificar y precisar los criterios y condiciones que justifican su aplicación.

El proceso de aplicación de esta norma comprende 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.*

V. *Finalmente, si la información no contuviera datos de carácter personal, valorar si resultan de aplicación los límites previstos en el artículo 14.*

10. Aplicado dicho Criterio al presente caso, se observa, de conformidad con lo argumentado por AENA en su escrito de alegaciones, que la información solicitada, dado su carácter desagregado por centro de trabajo y por sindicato, implicaría revelar datos sobre la ideología y afiliación sindical de los usuarios del crédito horario, lo cual permitiría la identificación, aun suprimiéndose los nombres y apellidos de los mismos, en aquellos centros de trabajo en los que únicamente exista un delegado por cada sindicato.

Así, y como ya ha aceptado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en varios antecedentes (entre ellos, la mencionada R/0359/2016) debe señalarse que la información solicitada hace referencia a un dato especialmente protegido, relativo a la afiliación sindical, 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. Debido a ello, y según lo indicado en el art. 15 de la LTAIBG, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso y por escrito de los afectados, a menos que dichos afectados hubiesen hecho *manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

De lo obrante en el expediente, no consta el consentimiento expreso y por escrito de los titulares de la cesión del crédito horario.

Por lo tanto, debe valorarse si estamos ante un supuesto en el que el interesado haya hecho *manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.*

11. El artículo 10 de la Ley Orgánica Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical dispone lo siguiente:

1. En las empresas o, en su caso, en los centros de trabajo que ocupen a más de 250 trabajadores, cualquiera que sea la clase de su contrato, las Secciones Sindicales que puedan constituirse por los trabajadores afiliados a los sindicatos con presencia en los comités de empresa o en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas estarán representadas, a todos



los efectos, por **delegados sindicales elegidos por y entre sus afiliados en la empresa o en el centro de trabajo.**

2. Bien por acuerdo, bien a través de la negociación colectiva, se podrá ampliar el número de delegados establecidos en la escala a la que hace referencia este apartado, que atendiendo a la plantilla de la empresa o, en su caso, de los centros de trabajo corresponden a cada uno de éstos.

A falta de acuerdos específicos al respecto, el número de delegados sindicales por cada sección sindical de los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 de los votos en la elección al Comité de Empresa o al órgano de representación en las Administraciones públicas se determinará según la siguiente escala:

De 250 a 750 trabajadores: Uno.

De 751 a 2.000 trabajadores: Dos.

De 2.001 a 5.000 trabajadores: Tres.

De 5.001 en adelante: Cuatro.

Las Secciones Sindicales de aquellos sindicatos que no hayan obtenido el 10 por 100 de los votos estarán representadas por un solo delegado sindical.

3. Los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, así como los siguientes derechos a salvo de lo que se pudiera establecer por convenio colectivo:

1.º Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda.

2.º Asistir a las reuniones de los comités de empresa y de los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas, con voz pero sin voto.

3.º Ser oídos por la empresa previamente a la adopción de medidas de carácter colectivo que afecten a los trabajadores en general y a los afiliados a su sindicato en particular, y especialmente en los despidos y sanciones de estos últimos.

Por otro lado, y ya respecto de la actividad sindical en la concreta entidad que ha recibido la solicitud de información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido acceso a diversa información que se encuentra publicada.

Así, se mencionan a título de ejemplo los siguientes enlaces:





<http://www.uso.es/uso-consigue-64-delegados-en-las-elecciones-sindicales-en-aena-2/>

Donde se da cuenta de los resultados de las últimas elecciones sindicales y el nivel de representatividad alcanzado por la organización sindical en la totalidad de la entidad.

<http://www.csif-aena.com/p/horas-sindicales.html>

Donde se informa acerca de las elecciones sindicales, la elección de delegados y el uso del crédito horario que le corresponde.

Asimismo, en el siguiente enlace <http://www.csif-aena.com/p/elecciones-2015.html> se publica el formulario, en este caso concreto, de la Consejería de Empleo de la Comunidad de Madrid, que debe ser cumplimentado por los candidatos

12. A título de ejemplo, en la Comunidad de Madrid y según información publicada en su propia página web oficial, para dichas elecciones sindicales rige lo siguiente:

- *Se efectuará mediante sufragio personal, directo, libre y secreto. Se podrá efectuar por correo.*

- *Cada elector podrá dar su voto a un número máximo de aspirantes equivalentes al de puestos a cubrir entre los candidatos proclamados.*

- *Resultarán elegidos los que obtengan el mayor número de votos. En caso de empate, resultará elegido el trabajador de mayor antigüedad en la empresa.*

Del resultado del escrutinio se levantará acta según modelo normalizado en la que se incluirán las incidencias y protestas habidas en su caso.

- *El presidente de la mesa remitirá copias del acta de escrutinio al empresario y a los interventores de las candidaturas, así como a los representantes electos. El resultado de la votación se publicará en los tabloneros de anuncios.*

- ***El original del acta, junto con las papeletas de votos nulos o impugnados por los interventores, y el acta de constitución de la mesa (modelos 3, 5/1 y 5/2), serán presentados en el plazo de tres días a la D.G. de Trabajo por el presidente de la mesa, quien podrá delegar por escrito en algún miembro de la mesa.***

- *La D.G. de Trabajo procederá, en el inmediato día hábil, a la **publicación en los tabloneros de anuncios de una copia del acta**, entregando copia a los sindicatos que la soliciten, y dando traslado a la empresa de la misma, con indicación de la fecha en que finaliza el plazo para impugnarla.*

Teniendo en cuenta lo anterior, puede concluirse lo siguiente:

- Los delegados sindicales son cargos representativos de los trabajadores.



- En dicha condición, su identidad es conocida no sólo por los empleados en el centro de trabajo donde se desarrolla el proceso electoral, sino por la Administración responsable de controlar y garantizar el correcto desarrollo del proceso.
- Los créditos horarios de los que disfrutaban los delegados sindicales tienen una incidencia en la organización y funcionamiento del centro de trabajo donde desempeñan sus funciones.
- La garantía del correcto reparto y cumplimiento del uso de los indicados créditos horarios redundaría en la protección del derecho fundamental a la libertad sindical y a su correcto ejercicio.
- La información relativa a los delegados sindicales se circunscribe a su ámbito laboral y, precisamente, para realizar esa labor de representación que les compete. No obstante, a efectos de coherencia el derecho al acceso a la información pública recogido en la LTAIBG con la protección de datos personales, la información de carácter personal solicitada podría encontrar acomodo si se aporta de manera disociada o anonimizada, como establece el artículo 15.4 de la LTAIBG: *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.*

13. De acuerdo con todo lo expuesto la presente Reclamación debe ser estimada parcialmente al objeto de evitar la posibilidad, real y sin la necesidad de realizar esfuerzos desproporcionados, el riesgo de identificación individual de los delegados sindicales, la información solicitada puede y debe concederse del siguiente modo:

- Respecto al primer bloque de información, se facilitará el crédito horario, en cómputo mensual y anual, concedido por AENA a las secciones sindicales CSPA, CGT, UGT, USO, CSIF, CIG, ELA, LAB, ASOC, IC, ASEPAN, GRUPO T, CATAAC, de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical para el período comprendido entre 2012 y agosto de 2017 sin desglose del nº de delegados sindicales por cada sección sindical.
- Respecto al segundo bloque, se facilitará el crédito horario, en cómputo mensual y anual, concedido por AENA a las secciones sindicales UGT, CCOO y USO, de acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, para el período comprendido entre 2012 y 2016 sin desglose del nº de delegados sindicales por cada sección sindical.



- Respecto al tercer bloque, y en relación con la información facilitada en el bloque anterior, se especificará si el crédito horario concedido a las referidas secciones sindicales deriva de la disposiciones recogidas en el Convenio Colectivo del Grupo AENA y en Estatuto de los Trabajadores, o por el contrario, si este se corresponde con las previsiones del Acuerdo o Pacto entre AENA y dichos sindicatos.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de octubre 2017, contra la Resolución, de 5 de octubre de 2017, de AENA S.M.E., S.A..

SEGUNDO: INSTAR a AENA S.M.E., S.A. a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, facilite al interesado la información referida en el Fundamento Jurídico 13 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a AENA S.M.E., S.A. a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información 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

