



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

Resolución 205/2019

S/REF: 001-031642

N/REF: R/0205/2019; 100-002364

Fecha: 19 de junio de 2019

Reclamante: Asociación de afectados del vuelo JK5022

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento Comisión de investigación de accidentes e incidentes de aviación civil (CIAIAC)

Información solicitada: Documentos expediente de investigación accidente vuelo JK5022

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 5 de diciembre de 2018 tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno solicitud de información presentada por la entidad reclamante, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), por la que solicitaba la siguiente información:

(...)1. Que tenga por presentada esta queja contra el Acuerdo Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, por el que se establece el protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) no 996/2010 del Parlamento Europeo

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

y del Consejo, sobre Investigación y Prevención de Accidentes e Incidentes en la Aviación Civil, suscrito el 21 de abril de 2016, por menoscabar ilegalmente el derecho fundamental de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva (artículo 24

CE), el derecho a la información (artículo 20.1.d CE), el derecho de acceso a los archivos y registros (artículo 105.b CE), y la Política internacional de Asistencia a Víctimas de Accidentes y sus Familiares dictada por la Organización de Aviación Civil Internacional, tomando todas las medidas de salvaguarda de los derechos de los ciudadanos que procedan.

2. Que al amparo del propio Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, imponga a la CIAIAC, que permita el acceso y entregue la información relevante que tiene en su poder a las víctimas del vuelo JK5022 de Spanair amparadas en la AVJK5022, utilizando para ello todos los medios a su alcance, incluyendo el acceso y análisis de dicha información reservada.

2. Atendiendo a la naturaleza del escrito dirigido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha 18 de diciembre de 2018 se le indicó a la entidad solicitante que era de aplicación del art. 19.1 de la LTAIBG y, en consecuencia, que se procedía a la remisión de su solicitud al MINISTERIO DE FOMENTO, actuación que se llevó a cabo ese mismo día.

3. Con fecha 19 de febrero de 2019 el MINISTERIO DE FOMENTO dictó resolución en la que respondía al solicitante en los siguientes términos:

Con fecha 19 de diciembre de 2018 esta solicitud se recibió en la Subsecretaría del Departamento, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Al amparo de lo previsto en el Reglamento comunitario 996/2010 y en la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea, la CIAIAC realizó la investigación técnica sobre las causas del accidente de vuelo JK5022, que concluyó con un informe final que fue aprobado por el Pleno de la Comisión el 26 de julio de 2011. Por tanto, toda la información relativa a la investigación técnica de este accidente obra en poder de la citada Comisión de investigación.

El artículo 19.4 de la LTAIPBG referida a la tramitación de las solicitudes de información pública establece que «Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso»>>



Es necesario destacar en este punto que la CIAIAC está adscrita orgánicamente al Ministerio de Fomento o a través de la Subsecretaría en régimen de independencia funcional, si bien, no puede recibir ningún tipo de instrucción en el desempeño de sus actividades por parte de este Ministerio.

Con fecha 21 de diciembre de 2018, esta Subsecretaría remitió a la CIAIAC la solicitud de Información pública recibida a los efectos de que el Pleno de la comisión, en cuanto órgano competente para acordar, en su caso, el acceso a la misma, se pronunciara al respecto.

Pleno de la CIAIAC, reunido en sesión ordinaria celebrada el 30 de enero de 2019 considerado este punto en el orden del día, adoptó el siguiente acuerdo en relación con el acceso a la información solicitada: «De acuerdo a la legislación vigente, no procede la solicitud de acceso realizada por la Asociación de Afectados del Vuelo JK5022 (AVJK5022)».

Con fecha 19 de febrero de 2019, los miembros del Pleno de la CIAIAC aprobaron de forma telemática, al amparo del artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el siguiente texto que recoge una mayor justificación del acuerdo adoptado en el Pleno antes mencionado:

“La Ley de Seguridad Aérea otorga el carácter reservado a la Información recopilada por la autoridad de Investigación de accidentes que sólo podrá usarse para los fines de prevención de futuros accidentes. Adicionalmente, el Reglamento (UE) No 996/2010 y el Anexo 13 de la Organización de Aviación Civil internacional otorgan medidas de protección similares para la información, datos y registros recopilados por las autoridades de investigación de accidentes.

Adicionalmente, parte de la Información recopilada para la investigación del accidente A-03212008, como es la elaborada por órganos y entidades administrativas, quedaría englobada dentro de los supuestos descritos en el artículo 18 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la Información pública y buen gobierno, lo que supondría la inadmisión a trámite de la solicitud.

Por último, para la parte restante de la información recopilada para la Investigación del accidente A-03212008, sería de aplicación el artículo 19.4 de la referida Ley al tratarse de información que aun obrando en poder de la CIAIAC ha sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, por lo que la Comisión no pueda adoptar una decisión al respecto de esta información.».

Junto a la mencionada resolución se aportaban sendas notas interiores, de fecha 31 de enero de 2019 y 19 de febrero de 2019 en la que se recogen los argumentos expresados en la referida resolución.

4. Mediante escrito de entrada el 22 de marzo de 2019, la reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

1º) Con fecha 21 de Febrero se recibió en la sede de la AVJK5022 en Madrid, Resolución enviada por la Subdirectora General de Información, Comunicación y Transparencia de ese Consejo, del Subsecretario de Fomento en relación con la petición cursada por la AVJK5022 para que se permitiera el acceso y entrega de la información relevante que tiene en su poder la CIAIAC respecto a la investigación técnica que hizo del siniestro del Vuelo JK5022 que se estrelló en el Aeropuerto de Madrid-Barajas el 20.8.2008, provocando la muerte a 154 personas y lesiones a 18 que lograron sobrevivir.

2º) En el texto de la citada Resolución se alude al RE 996/2010 a la Ley 21/2003 para indicar lo que ya se conoce y reconocer explícitamente que toda la información técnica sobre la investigación oficial del Siniestro del Vuelo JK5022 obra en poder de la CIAIAC.

3º) También reitera que la CIAIAC está adscrita orgánicamente a dicha Subsecretaría del Ministerio de Fomento "en régimen de independencia funcional, si bien no puede recibir ningún tipo de instrucción en el desempeño de sus actividades por parte de este Ministerio".

4º) Amparándose en el Art. 19.4 de la LTAIPBG, remitió a la CIAIAC la solicitud de información pública de la AVJK5022-ese Consejo, para que el Pleno del citado Organismo se pronunciara al respecto, cosa que hizo el 30.1.2019 negativamente.

5º) A dicho escrito, se adjuntan 2 notas interiores de la CIAIAC (...) y que dicen:

La primera Nota Interior que le remite el 31 de Enero de 2019, la CIAIAC rechaza la petición de la AVJK5022, simplemente diciendo "De acuerdo a la legislación vigente, no procede la solicitud de acceso realizada por la Asociación de Afectados del Vuelo JK5022 (AVJK5022", sin más argumentos, es decir, de forma autoritaria impropia de los tiempos democráticos que vive España desde la Constitución de 1978 y desde luego sin más fundamentos que el poder omnímodo de su propio Pleno, que parece ser es la única Ley que rige a nivel interno/externo en dicho Organismo.

La segunda nota interior de fecha 19 de Febrero de 2019 (debe ser que por la inapropiada y tajante respuesta de su primera nota interior le requirieron que fundamentara dicha negativa aunque no se aporte) contesta la CIAIAC en 4 párrafos, su Pleno parece haber cambiado de

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

opinión y en esta nota informan que el Pleno de la CIAIAC - sin indicar la fecha de este acuerdo - ha acordado responder de la siguiente manera..."

Esa respuesta alude a la Ley de Seguridad Aérea a nivel general (sin especificar si contempla las revisiones que se han hecho de la misma) el RE 996/2010 y el Anexo 13 de la OACI.

6°) Por otra parte, se permite aludir al Art. 18-b) de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, para "suponer la inadmisión a trámite de la solicitud" de la AVJK5022.

7°) Finalmente en el último párrafo cita el art. 19.4 de la referida Ley 19/2013, para decir que "...parte de la información elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, por lo que la Comisión no puede adoptar una decisión al respecto de esta información...", sin comunicar si con arreglo al último párrafo del mismo, ha remitido solicitud a esos organismos para que decidan sobre su acceso.

5. Advertidas determinadas deficiencias en el escrito de solicitud, se requirió a la interesada para que las subsanadas señalándole que, en caso contrario, se le consideraría como desistida de su pretensión. Subsanadas las deficiencias detectadas, se continuó con la tramitación del procedimiento.

6. Con fecha 3 de abril de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que por dicho Departamento se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 29 de abril, el mencionado Departamento realizó las siguientes alegaciones:

Con fecha 12 de abril de 2019, esta Subsecretaría remitió a la CIAIAC, como órgano competente para formular, en su caso, las alegaciones pertinentes, la Reclamación recibida.

Se da traslado de las alegaciones formuladas por la CIAIAC, adoptadas por Acuerdo del Pleno de la Comisión en fecha 26 de abril de 2019

7. En anexo al mencionado escrito de alegaciones, además de realizar una descripción de los antecedentes sobre la investigación técnica de un accidente de aviación civil y las actuaciones judiciales llevadas a cabo en relación al accidente sobre el que se solicita información, se señalaba lo siguiente:

II. INCOMPETENCIA MATERIAL DEL CTBG PARA RESOLVER SOBRE PARTE DE LA RECLAMACIÓN

La Reclamación presentada ante el CTBG por la Asociación hace referencia a algunas cuestiones que resultan ajenas al objeto de la reclamación a tenor de lo dispuesto en el

artículo 24 de la LTAIPBG, y ajenas también a la definición legal del "acceso a la información pública", que debe interpretarse bajo lo dispuesto en el artículo 13 de la citada Ley.

Uno de los asuntos planteados es ajeno al ámbito material de competencias del CTBG y al contenido propio de esta reclamación (la queja contra el Acuerdo Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, por el que se establece el protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) no 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Investigación y Prevención de Accidentes e Incidentes en la Aviación Civil, suscrito el 21 de abril de 2016, y otras cuestiones en las que se denuncia el anormal funcionamiento de la CIAIAC), por lo que se propone la inadmisión por incompetencia material del CTBG.

III. RÉGIMEN ESPECÍFICO DE ACCESO A INFORMACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN TÉCNICA DE UN ACCIDENTE DE AVIACIÓN CIVIL

Entrando en el fondo de la cuestión, el derecho de acceso a la información pública, en relación con el expediente de la investigación técnica del accidente aéreo del vuelo JK5022 llevada a cabo por la CIAIAC, debe señalarse que el régimen de protección de la información de seguridad utilizada en la investigación técnica de los accidentes de aviación civil está contemplado en:

- a) la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (en adelante, LSA),*
- b) el Reglamento (UE) n° 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil (en adelante, el Reglamento UE)*
- e) el Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (undécima edición, julio de 2016, efectiva desde el 10 de noviembre de 2016). 2*

(Ver Adjunto documental 2 a este escrito)

El Reglamento UE así como la LSA, contienen una exhaustiva regulación relativa a la información protegida en la investigación técnica de un accidente de aviación civil, fijando su alcance, las limitaciones a la cesión o comunicación a terceros (secreto profesional, deber de reserva, etc).

Dicha regulación del derecho de acceso a la información en el ámbito de la investigación técnica de accidentes de aviación civil constituye, en consecuencia, un régimen jurídico

específico de acceso a la información, regímenes cuya vigencia ha sido tomada en cuenta en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, de la LTAIPBG.

Es necesario destacar que no estamos hablando de la existencia de una legislación sectorial genérica sino de que las normas citadas regulan expresamente el acceso a la información contenida en el expediente de investigación de un accidente de aviación civil, con lo que, al existir una norma que prevé una regulación propia para el acceso a la información, la LTAIPBG debería ser aplicada como norma supletoria.

IV. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA DENEGACIÓN

(...)1) El Reglamento UE así como la LSA contienen una regulación relativa a la "información reservada", y unas limitaciones a la cesión o comunicación de la información a terceros cuando la información solicitada esté protegida por dichas reglas específicas de la legislación vigente. Este es el argumento esgrimido por el pleno de la CIAIAC en su decisión de 30 de enero de 2019.

- Las disposiciones de protección de la información en la investigación técnica de un accidente aéreo encuentran su fundamento en el entorno no punitivo y la cultura de equidad internacionalmente establecidos para la mejora continua de la seguridad aérea a través de la investigación técnica de accidentes aéreos (distintas disposiciones del Anexo 13 al Convenio de Chicago³, y que se invocan asimismo en distintos considerandos y artículos del Reglamento 996/20104 .*

- Su régimen de protección se contempla, en primer lugar, en los artículos 14 y 15 del Reglamento UE, que se refieren:*

- a la información de la investigación técnica que está protegida,*

- a los fines que permiten el uso de dicha información,*

- a la protección reforzada de la intimidad personal, de registros sensibles como la salud de las personas; o de registros de voz e imagen de la cabina de pilotaje o centros de control, (art. 14.1.c) y g)).*

- a la protección reforzada de grabaciones del registrador del vuelo, que sólo pueden divulgarse aplicando el anonimato o procedimientos de seguridad. (art. 14.2. fin) a la posibilidad de una ponderación para valorar si otros fines más valiosos pueden compensar el efecto adverso de la divulgación sobre una investigación técnica en curso o futura (art. 14.3 primer párrafo)*

- al secreto profesional respecto a la investigación técnica, tanto en las actividades de investigación, como en las consultas para comentarios del informe final, como en las contribuciones de terceros a ese informe final (arts. 15.1 y 16.3 y 4)*

a la publicidad de los informes provisionales, así como del informe final de la investigación (art. 16). El informe final del accidente del vuelo JK5022 fue publicado el 3 de agosto de 2011 como se ha señalado anteriormente.

Cabe destacar que se contemplan de manera expresa disposiciones acerca de cierta información que puede transmitirse a víctimas y sus familiares y asociaciones, (art. 15.4 y 5) disponiéndose que la CIAIAC:

está autorizada para informar a víctimas, familiares y sus asociaciones de información como las observaciones factuales, procedimientos de investigación, informes preliminares, etc, siempre que no perjudique a los objetivos de la investigación técnica, y respete la protección de datos personales, y en caso de que haga pública la información del apartado anterior, debe transmitirla previamente a las familias de las víctimas o sus asociaciones, velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad.

(...)

El artículo 14 del Reglamento 996/2010 relaciona dos tipos de registros: los del apartado 1 no pueden publicarse o utilizarse para fines distintos de la investigación de seguridad, y los del apartado 2 no pueden publicarse o utilizarse para fines distintos de la investigación de seguridad o la mejora de la seguridad de la aviación.

En definitiva, ambos registros están obtenidos únicamente para la mejora de la seguridad aérea y para la investigación técnica de un accidente.

No obstante, el apartado 3 permite que la autoridad competente pueda decidir que los beneficios de la divulgación para otros fines compensan el efecto adverso nacional e internacional de la divulgación para una investigación técnica en curso o futura.

El Reglamento permite además a los Estados miembros que establezcan reglas más limitativas respecto a esta posibilidad de divulgación.

Por último, establece otro límite adicional, consistente en que en caso de que se acuerde la divulgación, sólo se divulguen los datos estrictamente necesarios para los otros fines ajenos a la seguridad y a la investigación técnica.

- En cuanto a la LSA, sus artículos 18 y 19 se refieren al carácter reservado de la información, los supuestos tasados en los que la información puede ser comunicada o cedida a terceros y, por último, contiene un reenvío a la normativa comunitaria de aplicación (art. 19.2).*

2) Fines más dignos de consideración

La LTAIBG no obliga al solicitante a motivar su solicitud de acceso a la información (art. 17.3). En contraposición con lo anterior, sí es necesaria una motivación en el ámbito del acceso a la información de la investigación técnica, ya que para que la CIAIAC conceda el acceso a la información debe haber resuelto que concurren en la solicitud de acceso intereses dignos de mayor protección que los protegidos por la Ley y el Reglamento UE para no divulgar la información.

El Pleno de la CIAIAC no ha advertido que la Asociación invoque fines más dignos de protección que aquellos fines que protege la normativa internacional, comunitaria e interna cuando se recaba información sensible durante la investigación técnica de un accidente, esto es: la mejora de la seguridad aérea o de la investigación técnica.

Es necesario destacar además que de los escritos presentados por la Asociación se desconocen los "usos concretos" que se pretenderían dar a la información una vez obtenida. Asimismo, no se cuenta con el consentimiento expreso de los individuos u organizaciones que han colaborado en la investigación para la cesión de la información para un uso distinto de aquel para el que fueron recopilados y no se puede contar con la salvaguarda adecuada para restringir el posterior uso o divulgación de la misma.

En base a esta ponderación, el Pleno de la CIAIAC (en sesión ordinaria celebrada el 30 de enero de 2019) acordó que «no procede la solicitud de acceso realizada por la Asociación de Afectados del Vuelo JK5022 (AVJK5022) conforme a la legislación vigente».

(Ver artículo 12.3 del Reglamento UE y Anexo 1 sobre criterios OACI en el Anexo 13 para administrar la prueba de equilibrio de intereses en conflicto)

Es decir, el Pleno de la CIAIAC (autoridad competente designada en España para la custodia de la documentación de la investigación), solo puede facilitar la información a terceros si la divulgación o uso de la misma es más importante que las posibles consecuencias adversas, a nivel nacional e internacional, que podría tener tal decisión para la investigación técnica o futuras investigaciones; y dicha divulgación debería hacerse, en todo caso, de conformidad con la legislación nacional y con sujeción al Apéndice 2 y al 5.12.5 del citado Anexo 13. (...)

3) Consentimiento de terceros afectados

El Acuerdo del Pleno de fecha 19 de febrero tiene en consideración la aplicación del régimen específico en la materia, e invoca asimismo disposiciones de aplicación supletoria de la LTAIPBG, relativas a la información de terceros.

Esta cuestión reviste especial interés, dado que, de manera específica, la solicitud y la reclamación posterior se refieren al interés en conocer los informes facilitados durante la investigación técnica por:

*NTSB, Comisión de investigación técnica de accidentes norteamericana
EASA, Agencia Europea de seguridad aérea AESA, Agencia Estatal de Seguridad Aérea, DGAC,
Dirección General de Aviación Civil Boeing y fabricante del motor, entre otros.*

No puede obviarse que dichos colaboradores, y otras partes que colaboran con la investigación técnica de la CIAIAC lo hacen asumiendo que la información que facilitan bajo esta colaboración está protegida por el Anexo 13 del convenio de Chicago, el Reglamento UE y la LSA, y que, salvo en los supuestos legalmente previstos, su información no va a cederse a terceros, y que, en caso contrario, se recabaría su consentimiento a la divulgación para el fin solicitado, con todas las garantías posteriores respecto a su uso, salvaguardias de divulgación, protección de datos personales, anonimato, uso de procedimientos de seguridad, etc.

La LTAIBG también recoge esta disposición en su artículo 19.4, cuando dispone que la solicitud debe dirigirse al sujeto que elaboró dicha información.

El mencionado Anexo 13 se refiere a la información suministrada por otras autoridades de investigación (que actúan como intermediarias en la provisión de información a la autoridad de investigación encargada), entidades, empresas u otras organizaciones. El Anexo 13 se refiere a que «Los Estados se asegurarán de que las solicitudes de registro que estén bajo la custodia o control de la autoridad encargada de las investigaciones de accidentes se dirijan a la fuente original de la información, si está disponible» (5.12.4 Anexo 13).

Este es el argumento adicional esgrimido en el segundo Acuerdo del Pleno de la CIAIAC.

V. APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LTAIPBG

Se considera que el régimen de protección y acceso a la información técnica de un accidente de aviación civil es exhaustivo.



No obstante, en caso de que se considere que son de aplicación supletoria algunas normas de la LTAIPBG por insuficiencia de la legislación aeronáutica específica, se formulan varias consideraciones:

La LTAIPBG establece que deben inadmitirse las solicitudes de acceso que se refieran a información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones, o informes internos o entre órganos o entidades administrativas. (art. 18.1.b)

Dado que la Asociación manifiesta especial interés en acceder a registros de la investigación técnica, tales como los informes del fabricante, Boeing, la autoridad de investigación de accidentes norteamericana, NTSB, la Agencia estatal de seguridad aérea, la Dirección General de Aviación civil y la Agencia Europea de Seguridad Aérea, se destaca que dichos informes no son informes preceptivos ni vinculantes para la CIAIAC, no son citados en el informe final, y constituyen por ello una información auxiliar en la elaboración del informe final del accidente.

Por ello, en caso de aplicación supletoria de la LTAIPBG debería inadmitirse la solicitud bajo la LTAIPBG.

Subsidiariamente a lo anterior, la LTAIPBG establece que cuando la información objeto de la solicitud aun obrando en poder del sujeto al que se dirige haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le debe remitir la solicitud a éste tercero para que decida sobre el acceso. (art. 19.4). En caso de no aceptarse el criterio de inadmisión anterior, debería acordarse por el CTBG la remisión a los terceros afectados la solicitud directamente, para su atención directamente por los mismos, exonerando a la CIAIAC de la obligación de divulgar información de la LTAIPBG.

Subsidiariamente a lo anterior, en caso de que no se acepten los dos criterios de supletoriedad anteriores, ha de tenerse en cuenta que la LTAIPBG establece que:

o cuando la divulgación de una información puede afectar a terceros debe darse plazo de 15 días para que aleguen lo que se estime oportuno (art. 19.3), por lo que en todo caso la decisión debería garantizar estos intereses de terceros.

o Deberán respetarse distintas disposiciones en materia de protección de datos personales, solicitando el consentimiento expreso y por escrito de todos los afectados, cuando sea necesario, o ponderándose los perjuicios causados, y finalmente, garantizando la disociación siempre que sea posible.

Por todo lo anterior, dado que el expediente íntegro de la investigación técnica contiene información de distinta índole, datos personales, datos personales especialmente protegidos, informes de terceros (unidades administrativas y terceras partes), registros de voz y datos en cabina de pilotaje y centros de control, etc, en el caso hipotético de que se aplicaran supletoriamente reglas de la LTAIPBG, la resolución que adopte el CTBG, en todo

caso, debería considerar la posibilidad de una inadmisión, o de impulsar la remisión de la solicitud de acceso a terceros, o finalmente, de ponderar la disparidad de los registros recabados en la investigación técnica, para garantizar que cada uno de ellos recibe en caso de divulgación, el tratamiento preciso bajo el régimen supletorio de la LTAIBG.

8. El 6 de mayo de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a la reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. En escrito de entrada el 23 de mayo de 2019, la reclamante reiteró los argumentos señalados en su escrito de reclamación además de los siguientes:

Los regímenes "específicos" de acceso a la información pública como el que detalla la CIAIAC nacen de situaciones jurídicas derivadas de una necesidad de hacer frente a un problema por ejemplo, de seguridad o de confidencialidad. Sin embargo, estos regímenes limitativos deben de cumplir, por lo general, además de un procedimiento formal de acceso, con una duración o vigencia limitada.

La duración del secreto varía dependiendo de la materia que se busca proteger, así como de su establecimiento por ley o por dejarse al arbitrio del funcionario público. Encontramos pues que no hay uniformidad de criterios en la duración del secreto. En ocasiones las democracias modernas dejan abierta la posibilidad para que la administración establezca el plazo de duración del secreto, mientras que por otro lado, otros Estados contemplan disposiciones con plazos precisos sobre la duración del secreto en su legislación dependiendo de la materia o interés que protegen. (...)En resumen, la AVJK5022 entiende que, tras una década desde el accidente, la pervivencia de las medidas restrictivas de acceso a la información en poder de lo CIAIAC afectan, más allá de lo razonable y de lo constitucionalmente admisible, a derechos fundamentales como la libertad y el acceso a la información. Socavando así precisamente uno de los pilares fundamentales de nuestro Estado de Derecho y el fundamento del orden político y de la paz social.

(...)IV. Las continuadas denegaciones de la CIAIAC al acceso a la información ya no tienen fundamento jurídico, pues su investigación de seguridad acabó hace muchos años.- En efecto, la propia CIAIAC reconoce en este apartado que, según el artículo 15.4 del Reglamento UE 996/2010, está obligada a facilitarnos "cualquier información" sobre las "conclusiones" «siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales (...) velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad». Pero es que, más de una década tras el accidente, y casi ocho años después de que la CIAIAC emitiese su informe técnico A-032/2008, ya no hay ninguna investigación de seguridad en curso cuyos

objetivos puedan ser "puestos en peligro". Luego, a sensu contrario, y según el tenor del propio Reglamento Europeo 996/2010 si ya no hay ninguna investigación de seguridad en curso, y han pasado muchos años desde que dicha investigación finalizó, la CIAIAC debería permitimos acceder a esa información : «Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar cualquier información sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, siempre que ello no perjudique los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales».

Observemos que la literalidad de este artículo es tajante. Como no se puede ya perjudicar a los objetivos de la investigación de seguridad (ya que esta investigación acabó hace ocho años), el acceso a la información se autorizará (término imperativo y no dispositivo, como sería en el caso que el artículo dijese "se podrá autorizar"). Con lo que se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, (...) cualquier información sobre las (...) conclusiones (...) siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad.

9. Con fecha 13 de junio tuvo entrada nuevo escrito de la entidad reclamante en el que se señalaba lo siguiente:

Como HECHO NUEVO adjuntamos la Circular del Sindicato UGT que ha llegado en el día de hoy mismo a nuestro poder, en la que se desvelan graves hechos respecto a los procedimientos que utiliza la CIAIAC en las investigaciones y los métodos que utiliza para ocultar responsabilidades y en definitiva aclarar las causas de los siniestros aéreos, pues se denuncia expresamente la falta de medios, formación, etc. ..., del personal e investigadores adscritos a la misma.

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](#)³, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁴, regula 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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. En primer lugar, y dado el prolijo relato de los hechos y consideraciones realizadas por la entidad reclamante en los escritos que ha dirigido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y que han sido expuestos de forma resumida en los antecedentes de hecho, conviene acotar el objeto de la solicitud de información planteada cuya denegación ha motivado la presente reclamación.

Tal y como se recoge en el antecedente de hecho primero de la presente resolución, la entidad reclamante plantea dos cuestiones bien diferenciadas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: i) la presunta vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) derivado del *Acuerdo Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Fomento y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, por el que se establece el protocolo a seguir en cumplimiento del artículo 12.3 del Reglamento (UE) no 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre Investigación y Prevención de Accidentes e Incidentes en la Aviación Civil*, suscrito el 21 de abril de 2016, y ii) *el acceso a toda la información recabada por la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), en el marco de la investigación del accidente sufrido por el vuelo JK5022 el 20 de agosto de 2008 y que tuvo como resultado el Informe Técnico A-032/2008 aprobado por el pleno de dicha Comisión el 26 de julio de 2011.*

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

Atendiendo a lo planteado a este Organismo mediante la reclamación presentada al amparo del art. 24 de la LTAIBG, debemos comenzar recordando que, según lo dispuesto en el art. 34 de la LTAIBG

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Por otro lado, y según el art. 38 de la misma norma,

1. Para la consecución de sus objetivos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas las siguientes funciones:

a) Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley.

b) Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

c) Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto.

d) Evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.

e) Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

f) Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley.

g) Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.

h) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

2. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá las siguientes funciones:

a) Adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley.

b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta Ley.

- c) Conocer de las reclamaciones que se presenten en aplicación del artículo 24 de esta Ley.*
- d) Responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información.*
- e) Instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de esta Ley. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento.*
- f) Aprobar el anteproyecto de presupuesto.*
- g) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.*

En términos muy similares se pronuncia el art. 8 del *Real Decreto 919/2014 de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

Por su parte, el art. 24 ya mencionado prevé en su apartado primero que *Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.*

Por lo tanto, y en base a las competencias y funciones atribuidas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por la normativa de aplicación, ha de concluirse que este Organismo carece de competencias para valorar la legalidad del Acuerdo Marco al que se refiere la solicitud de información; legalidad que es cuestionada por cuanto, a juicio de la entidad reclamante, las previsiones contenidas en dicho Acuerdo vulneran el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y sobre la que, tal y como se ha señalado, no procede pronunciarnos.

De igual manera y en relación al documento aportado por la reclamante que se menciona en el antecedente de hecho séptimo, este Consejo de Transparencia no entrará a valorar las consideraciones recogidas en el comunicado que se aporta respecto de las funciones llevadas a cabo por la Comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) y las deficiencias que, a juicio de la entidad que emite el comunicado, se producen en el desarrollo de dichas funciones.

4. Sentado lo anterior, el objeto de la presente reclamación es el análisis de la aplicación de la LTAIBG al acceso a la información solicitada- el contenido de expediente tramitado por la CIAIAC y que dio como resultado el Informe Técnico A-032/2008- y, en su caso, si el acceso requerido se encuentra amparado por dicha norma.

En primer lugar, y por cuanto entendemos que es relevante en el asunto que nos ocupa, ha de señalarse que la CIAIAC se encuentra adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Fomento pero, según indica expresamente el mencionado Departamento, dicha adscripción es en

régimen de independencia funcional y, por lo tanto, no puede recibir ningún tipo de instrucción en el desempeño de sus actividades por parte de dicho Ministerio.

En efecto, la CIAIAC se encuentra prevista en el art. 13 de la Ley 21/2003 de Seguridad Aérea (LSA) en los siguientes términos:

1. La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil es un órgano colegiado especializado, adscrito al Ministerio de Fomento, al que corresponde la investigación técnica de los accidentes e incidentes graves de aviación civil.

2. La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil actuará con independencia funcional plena respecto de las autoridades aeronáuticas, aeroportuarias y de las responsables de la circulación y tráfico aéreos y de cualquier otra cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con la misión que se le haya confiado y dispondrá de los medios necesarios para el desarrollo de sus competencias.

3. La Comisión estará asistida por los integrantes de los equipos de investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil.

4. La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil actuará conjuntamente con la Comisión de Investigación Técnica de Accidentes Aéreos Militares en los accidentes e incidentes en los que se vean involucrados además aeronaves militares.

Por otro lado, y en lo relativo a la composición y funciones de la mencionada Comisión, el art. 14 de la LSA dispone lo siguiente:

1. El Pleno de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil estará integrado por un presidente, un mínimo de cuatro y un máximo de nueve vocales, designados por el Ministro de Fomento entre personas de reconocido prestigio y acreditada cualificación profesional en el ámbito de la aviación civil, para lo cual se tendrá en cuenta los conocimientos técnicos, la experiencia profesional y los títulos obtenidos.

2. El Ministro de Fomento, con carácter previo a su designación, pondrá en conocimiento de la Comisión competente del Congreso de los Diputados el nombre de las personas propuestas como presidente y vocales de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, dando traslado de su currículum.

Dentro del plazo de un mes, desde la recepción de la correspondiente comunicación, la Comisión competente del Congreso de los Diputados manifestará su aceptación de la persona propuesta como presidente o su veto razonado. Durante dicho plazo, la citada Comisión podrá acordar la comparecencia del candidato propuesto para presidente para dar cuenta de las líneas básicas de actuación a desarrollar por la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil durante su mandato.

Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderá aceptada la propuesta y el Ministro de Fomento designará al candidato.

3. El presidente y los vocales de la Comisión se renovarán cada seis años. Todos los miembros de la Comisión actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones.

4. Los miembros de la Comisión cesarán en su cargo por renuncia aceptada por el Ministro de Fomento, expiración del término de su mandato o por separación acordada por el Ministro de Fomento y fundada en la incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, la sanción firme por infracciones graves o muy graves en materia de seguridad aérea, grave incumplimiento de sus obligaciones o condena por delito doloso.

En los supuestos de separación del cargo, el Ministro de Fomento remitirá a la Comisión competente del Congreso de los Diputados una comunicación en la que conste la causa de la separación.

5. La Comisión, dentro del primer semestre del año, elaborará una memoria sobre las actividades y recomendaciones realizadas en el año natural anterior, así como sobre la información recibida en torno al estado de implantación de las recomendaciones efectuadas en años anteriores. La memoria se remitirá anualmente al Ministerio de Fomento para su traslado a las Comisiones competentes del Congreso de los Diputados y del Senado.

Finalmente, el primer apartado del art. 15 de la LSA indica expresamente que *El régimen de la investigación técnica de accidentes e incidentes de aviación civil se regirá por lo dispuesto en el Reglamento (UE) nº 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE y sus normas de aplicación y desarrollo.*

Podemos, por lo tanto, concluir que la CIAIAC i) es un órgano especializado conformado por profesionales en cuyo nombramiento interviene el Congreso de los Diputados, ii) actúa con independencia funcional del Ministerio de Fomento y iii) se rige en el desarrollo de sus funciones por lo previsto en el Reglamento (UE) nº 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil

5. Por otro lado, han de analizarse los motivos en los que la CIAIAC fundamenta la denegación de la información solicitada y que son, principalmente:

- La existencia de una normativa específica en materia de acceso que haría de aplicación lo previsto en la disposición adicional primera apartado segundo de la LTAIBG según la cual

Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Esta normativa específica vendría constituida por la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (LSA), el Reglamento (UE) n° 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y el Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional.

- En caso de que se considerase de aplicación- aunque si bien con carácter supletorio- LTAIBG-, se considera que la información solicitada quedaría englobada en el concepto de información auxiliar o de apoyo al que se refiere la causa de inadmisión del art. 18.1 b)- 1. *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
- Finalmente, y también en el supuesto de aplicación, si bien supletoria, de la LTAIBG, la CIAIAC entiende que, puesto que la información solicitada ha sido proporcionada por terceros en el marco de la investigación llevada a cabo, sería de aplicación lo previsto en el art. 19.4 de la LTAIBG- *Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso- sin perjuicio, asimismo, de la posible restricción que debiera llevarse a cabo a la información personal que contuviera la información solicitada.*

A este respecto, debe señalarse en un primer momento que el desarrollo de los argumentos por los que la CIAIAC entiende que se debe denegar la información se produce esencialmente en vía de reclamación, ya que la respuesta proporcionada a la solicitud de información es, ciertamente, escueta.

Por otro lado, y teniendo en cuenta los argumentos señalados, conviene en un primer momento, analizar si nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso por cuanto, en el supuesto de que la respuesta fuera afirmativa, nos encontraríamos ante el desplazamiento de la LTAIBG en pro de la aplicación de dicha normativa específica.

Como hemos indicado previamente, la disposición adicional primera, en su apartado segundo, prevé que, en caso de existir materias que cuenten con un régimen específico en materia de acceso, será esta normativa- y, en su caso, la LTAIBG supletoriamente- la de aplicación.

Dicha disposición ha sido objeto de un criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38. 2 a) de la LTAIBG que se pronuncia en los siguientes términos:

IV. *La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.*

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedaran exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

V. *Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.*



6. Para tener en cuenta si la normativa que alega la Administración contiene un régimen específico en materia de acceso ha de analizarse las previsiones contenidas en la misma respecto del acceso a la información que ahora se solicita.

En primer lugar, el art. 18 de la LSA antes mencionada, denominado- carácter reservado de la información- dispone lo siguiente:

*1. Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones, indicadores e informes facilitados en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil por los profesionales aeronáuticos y proveedores de servicios y productos aeronáuticos a los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, **tienen carácter reservado** y sólo pueden ser utilizados para los fines previstos en él.*

El deber de reserva en relación con la información obtenida en la investigación técnica de los accidentes o incidentes en la aviación civil se regirá por lo previsto en el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.

*En todo caso, la información a que se refieren los párrafos anteriores se recaba con la **única finalidad de reforzar la seguridad operacional y prevenir futuros accidentes e incidentes**, y no con la finalidad de determinar culpas o responsabilidades.*

2. Este deber de reserva vinculará:

a) A todos los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, y a quienes presten servicios en ellos.

b) A los miembros del Pleno de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, al personal investigador que la asiste y al resto del personal a su servicio, así como a quienes éstos hayan suministrado información en el marco de la investigación.

c) A cuantas personas tengan acceso a dicha información en el ejercicio de funciones con motivo de la colaboración con el Programa Estatal de Seguridad Operacional de la Aviación Civil o en la investigación de un accidente, o de modo accidental.

3. El incumplimiento del deber de reserva regulado en este artículo determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes.

4. Los obligados por el deber de reserva no podrán prestar declaración ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso, según corresponda, del órgano competente de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea o de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, que sólo podrá otorgarse en los supuestos previstos en el artículo siguiente o en la normativa comunitaria que sea de aplicación. Si dicho permiso no fuera concedido, la persona afectada

mantendrá la reserva y quedará exenta de la responsabilidad que pudiera derivarse de denegar información a las instancias indicadas en dicho precepto.

5. Los sujetos del sector público y privado obligados por el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil establecerán protocolos que permitan preservar el carácter reservado de la información.

Por su parte, y respecto de la posible según el art. 19 cesión o comunicación de la información:

1. La información a la que se refiere el artículo 18.1 sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los casos siguientes:

a) Cuando sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos.

La Comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil remitirá la información necesaria, limitándose a facilitar los antecedentes que obren en su poder en relación a los factores contribuyentes que hayan provocado un accidente o incidente aéreo. La identificación de los factores no implica la asignación de la culpa o la determinación de la responsabilidad, civil o penal.

b) Cuando lo soliciten las Comisiones parlamentarias de investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución. Los miembros de la Comisión de investigación que reciban la información vendrán obligados a mantener su reserva.

El Director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea podrá solicitar motivadamente que las sesiones de dichas Comisiones parlamentarias se declaren secretas.

c) Cuando la Agencia Estatal de Seguridad Aérea actúe en cumplimiento de deberes de colaboración establecidos en normas internacionales, comunitarias o nacionales, bajo la exigencia de recíproca confidencialidad.

d) Cuando a juicio de los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, se considere que la comunicación de determinados datos entre sí o a la autoridad aeronáutica y a las personas y organizaciones aeronáuticas afectadas, sea necesaria para prevenir accidentes o incidentes.

2. La información a que se refiere el artículo 18.1, segundo párrafo, sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los supuestos previstos por la normativa comunitaria que resulte de la aplicación.

La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil y el resto de las autoridades o instituciones que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con la investigación deberán suscribir los Acuerdos previos de conformidad con lo previsto en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, en los que se abordará, entre otros aspectos, el intercambio de la información y el uso adecuado de la información relativa a la seguridad.

3. En el supuesto previsto en el apartado 1.a) los obligados a facilitar la información podrán solicitar a los órganos judiciales o al Ministerio Fiscal que mantengan el carácter reservado de esa información y que adopten las medidas pertinentes para garantizar la reserva durante la sustanciación del proceso.

El órgano judicial podrá adoptar cuantas medidas procedan para proteger la información y, en particular, podrá prohibir su publicación o comunicación.

7. Por otro lado, caben destacar las siguientes disposiciones del Reglamento (UE) No 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE

Considerando (23)

*Un accidente suscita toda una serie de intereses públicos diferentes, como la prevención de futuros accidentes y la buena administración de la justicia. Esos intereses van más allá de los intereses individuales de las partes involucradas y del suceso específico. **A fin de garantizar el interés público general, es necesario un equilibrio justo entre todos los intereses.***

Artículo 4 Autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en la aviación civil

1. Cada Estado miembro garantizará la realización o supervisión, sin interferencias externas, de investigaciones de seguridad por una autoridad nacional permanente encargada de las investigaciones de seguridad en la aviación civil («autoridad encargada de las investigaciones de seguridad»), capaz de realizar de forma independiente una investigación completa sobre la seguridad, bien por cuenta propia o mediante acuerdos con otras autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad.

2. La autoridad encargada de las investigaciones de seguridad será independiente desde el punto de vista funcional, especialmente de las autoridades aeronáuticas nacionales responsables en materia de navegabilidad, certificación, operaciones de vuelo, mantenimiento, concesión de licencias, control del tránsito aéreo o de la explotación de los aeródromos, y en general, de cualquier otra parte o entidad cuyos intereses o misiones pudieran entrar en conflicto con la función que se haya confiado a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o que pudieran influir en su objetividad.

3. Durante la investigación de seguridad, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad no solicitará ni aceptará ninguna instrucción y dispondrá de una autoridad sin restricciones para realizar las investigaciones de seguridad.

Artículo 14. Protección de información sensible en materia de seguridad

1. Los siguientes registros **no serán publicados o utilizados para fines distintos de la investigación de seguridad**:

a) todas las declaraciones de personas tomadas por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en el transcurso de su investigación;

b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad;

c) información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas;

d) material presentado posteriormente durante el transcurso de la investigación, como notas, borradores, dictámenes escritos por los investigadores, opiniones manifestadas al analizar la información, incluida la información de los registradores de vuelo;

e) información y pruebas facilitadas por investigadores de otros Estados miembros o de terceros países, con arreglo a las disposiciones de las normas y métodos internacionales recomendados, si así lo solicita dicha autoridad encargada de la investigación de seguridad;

f) borradores del informe preliminar o final o declaraciones provisionales;

g) registros de voz e imagen de la cabina de pilotaje y sus transcripciones, así como registros de voz dentro de las unidades de control del tránsito aéreo garantizando asimismo que la información no pertinente en el marco de la investigación de seguridad, en particular la relativa a la intimidad personal, se proteja adecuadamente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3.

2. Los siguientes registros **no serán publicados o utilizados con fines distintos de la investigación de seguridad u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación**:

a) todas las comunicaciones entre personas que hayan estado involucradas en la operación de la aeronave;

- b) *los registros y las transcripciones escritos o electrónicos de los registros de las unidades de control del tránsito aéreo, incluidos los informes y los resultados realizados con fines internos;*
- c) *las cartas de envío para la transmisión al destinatario de recomendaciones de seguridad de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, si así lo solicita la autoridad que emite la recomendación;*
- d) *las notificaciones de sucesos en virtud de la Directiva 2003/42/CE.*

Las grabaciones del registrador del vuelo no se publicarán ni se utilizarán con fines distintos de la investigación de seguridad, la navegabilidad o el mantenimiento, salvo si se aplica el anonimato a tales datos o se divulgan aplicando procedimientos de seguridad.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la administración de justicia o la autoridad competente para decidir sobre la divulgación de los registros con arreglo al Derecho nacional podrá decidir que los beneficios de la divulgación de los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 para otros fines permitidos por la ley compensan el efecto adverso nacional e internacional de dicha acción para la investigación en curso o cualquier investigación de seguridad futura. Los Estados miembros podrán decidir limitar los casos en los que pueda adoptarse dicha decisión de divulgación, en el respeto de los actos jurídicos de la Unión. (...)

Artículo 15. Comunicación de la información

- 1. *El personal de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o cualquier otra persona que participe en la investigación de seguridad o contribuya a ella, estará sujeto a las normas aplicables al secreto profesional, incluso por lo que respecta al anonimato de las personas involucradas en un accidente o incidente, en virtud de la legislación aplicable.*
- 2. *Sin perjuicio de las obligaciones que figuran en los artículos 16 y 17, la autoridad encargada de la investigación de seguridad comunicará la información que considere pertinente para prevenir accidentes o incidentes serios a las personas responsables del mantenimiento o de la fabricación de aeronaves o de sus equipos y a las personas o entidades jurídicas responsables de la explotación de aeronaves o de la formación de personal.*
- 3. *Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los artículos 16 y 17, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad y los representantes acreditados a que se refiere el artículo 8 entregarán a la AESA y a las autoridades nacionales de aviación civil toda la información factual correspondiente obtenida durante la investigación de seguridad, **excepto la información a la que se refiere el artículo 14, apartado 1**, o la que pueda causar un conflicto de intereses. La información que reciban la AESA y las autoridades nacionales de*

aviación civil se protegerá de conformidad con el artículo 14 y los actos jurídicos de la Unión y la legislación nacional aplicables.

4. *Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar cualquier información sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, **siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales.***

5. *Antes de hacer pública la información a que se refiere el apartado 4, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad transmitirá dicha información a las víctimas y a sus familiares o sus asociaciones, velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad.*

8. En cuanto al Anexo 13 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, destaca lo previsto en su apartado 5.2 *El Estado que lleve a cabo la investigación de un accidente o incidente no dará a conocer los registros siguientes para fines que no sean la investigación de accidentes o incidentes, a menos que la autoridad competente designada por dicho Estado determine, de conformidad con la legislación nacional y con sujeción al Apéndice 2 y a 5.12.5, que la divulgación o uso de dichos registros es más importante que las posibles consecuencias adversas, a nivel nacional e internacional, que podría tener tal decisión para esa investigación o futuras investigaciones (...)*

9. Asimismo, han de mencionarse los diversos pronunciamientos judiciales que han analizado la interpretación que debe darse a la disposición adicional primera, apartado dos, y en concreto qué debe considerarse como normativa específica en materia de acceso al objeto de declarar la supletoriedad de la LTAIBG.

- Así, la Sentencia 145/2016, de 28 de octubre de 2016 dictada por el Juzgado central de lo contencioso-administrativo nº 5 en el PO 18/2016 analiza si la normativa recogida en la Ley 58/2003, General Tributaria, y que declara secreta toda información de naturaleza tributaria puede ser entendida como una normativa específica en materia de acceso en el sentido de la disposición adicional primera, apartado segundo de la LTAIBG. Como argumentos para su posición favorable a dicha consideración, expone los siguientes:

*(...) "la Ley de Transparencia y Buen Gobierno expresamente reconoce la existencia de materias que cuentan con una regulación específica, a la que se ha de estar, y donde aquella es de aplicación supletoria. **No estamos hablando solamente de requisitos formales de acceso; sino de condiciones y requisitos de acceso a la información**". (...) "si*

bien, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son ejes fundamentales de toda acción política; que dicho derecho de acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; configurado de forma amplia, y del que son titulares todas las personas, pudiendo ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; dicho derecho necesariamente ha de verse limitado en algunos casos, a la luz de la propia naturaleza de la información **cuando entre el conflicto con otros intereses protegidos o con la normativa que lo regula**". (...) "la Ley a que estamos aludiendo, parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una interpretación estricta y restrictiva. Pero lo expresado ha de armonizarse con la protección de aquellos derechos de naturaleza preferentes **y con las disposiciones especiales que rigen en algunas materias. El derecho a la información no puede entenderse con carácter absoluto ni preferente a otros derechos**. Estamos ante una regulación general cuya finalidad es el acceso a la información pública; pero que ha de adaptarse a cada caso. El derecho a la información tiene límites. Límites que, no son solo los recogidos en la propia norma reguladora del acceso a la información; sino en otras normas y en la C.E. como expresamente recoge la Ley 19/2013 en la DA 1ª".

- Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictada en el recurso de apelación 71/2016 contra la sentencia de instancia, y cuyo fallo es desestimatorio del recurso indica lo siguiente:

La preferencia en su aplicación, de la Ley Especial sobre la General, que en este caso están representadas por la Ley 58/2003, artículo 95, y la Ley 19/2013- que regula con carácter general la transparencia en la actuación de la Administración y otros sujetos, a través de la información de su actuación".

El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105.b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1.d) de la Constitución y (...) avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto. Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto, y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos.

La Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. Una obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades, pero a favor de la Administración Tributaria. (...) Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de

Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio”.

10. En este punto, es necesario también poner de manifiesto que, tal y como apunta la CIAIAC, respecto del accidente aéreo del vuelo JK5022, se han producido diversos pronunciamientos judiciales.

En primer lugar, el 19 de septiembre de 2012 finalizó la instrucción penal realizada por la Audiencia Provincial de Madrid archivando la causa penal y declarando el sobreseimiento libre. En su deliberación, el juez instructor contó con el informe técnico del órgano pericial colegiado que ordenó constituir específicamente para dicho caso.

Con fecha 11 de octubre de 2013, el Tribunal Constitucional inadmitió el Recurso de Amparo de la Asociación contra el Auto de Archivo de la Audiencia Provincial de Madrid, al entender que no existía derecho fundamental susceptible de tutela en amparo. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos inadmitió el 16 de diciembre de 2015 el recurso de la Asociación ahora reclamante en el que se denunciaban supuestas "infracciones" contra el Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte de la Justicia española.

Es igualmente relevante la sentencia dictada por la sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional con fecha 8 de noviembre de 2018 en un procedimiento de tutela de derechos fundamentales planteado por la reclamante cuyo razonamiento es concluyente:

(Fundamento Jurídico séptimo): En el presente caso, el ejercicio de ese derecho -no fundamental- de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, viene configurado por una normativa específica, dado que se trata de una petición de acceso al expediente relativo al Informe Técnico elaborado por la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC) sobre un accidente aéreo.

Por su parte, el artículo 18, en similares términos que el artículo 16 en la redacción original, establece:

"7. Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones, indicadores e informes facilitados en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil por los proveedores de servicios y productos aeronáuticos a los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para los fines previstos en él.

El deber de reserva en relación con la información obtenida en la investigación técnica de los accidentes o incidentes en la aviación civil se regirá por lo previsto en el Reglamento (UE) nº 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.

En todo caso, la información a que se refieren los párrafos anteriores se recaba con la única finalidad de reforzar la seguridad operacional y prevenir futuros accidentes e incidentes, y no con la finalidad de determinar culpas o responsabilidades.(...)"

Por tanto, la información obrante en el Informe técnico del expediente para la investigación del accidente aéreo ocurrido el 20 de agosto de 2008 tiene carácter reservado -ex lege- y su regulación específica se encuentra en el citado Reglamento comunitario, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil.

11. Finalmente, no podemos dejar de tener en cuenta que la información que ahora se solicita no fue incorporada a los procedimientos judiciales desarrollados a resultas del accidente investigado, y es precisamente esta circunstancia lo que ha impedido que dicha documentación sea conocida por la reclamante y que motivaría, a su juicio, la vulneración a su derecho a la tutela judicial efectiva.

En relación a este argumento, los Tribunales de Justicia han negado la posibilidad de acceder, por la vía de la LTAIBG, a información cuyo acceso ha sido denegado en vía judicial, en un supuesto en el que, al igual que el caso que nos ocupa, la documentación que se solicita, está amparada por una previsión normativa de confidencialidad.

Así, la sentencia 99/2017 de 16 de octubre de 2017, dictada en el PO 50/2016 por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid

Siendo entonces que la recurrente vuelve a insistir en su petición ante la CNMC y luego ante el CTBG al amparo del art. 17 de la Ley 19/2013, sin respetar las reglas de la buena fe que exigían que pusiera de manifiesto que la misma información había sido solicitada al Tribunal que conocía de la impugnación de la sanción impuesta, y que había sido rechazada por éste.

(...) no cabría obtener al amparo de la LTYBG lo que no se puede conseguir invocando la condición de directamente interesado en el procedimiento sancionador, y luego la de parte legítima en el proceso jurisdiccional seguido ante la Sala, y obtener así el levantamiento de la confidencialidad de las comunicaciones entre la CNMC y la CE que la propia Sala de lo CA de la Audiencia Nacional ha denegado con el argumento ya visto de que el derecho de acceso al expediente no se extiende a los intercambios de correspondencia entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros o entre estas últimas (artículo 42 de la LDC y artículo 27 del Reglamento 1/2003), y que no se causa indefensión a la recurrente.

QUINTO.- Si la parte actora carece de derecho subjetivo al acceso a dicha información en tanto que interesado directo en el procedimiento, menos aun podría ostentar en este caso

dicho derecho actuando como ciudadano, o como "público" que invoca el derecho reconocido en la normativa que regula la transparencia y buen gobierno.(...)El que haya concluido el procedimiento y que no se puedan perjudicar ya las actuaciones de investigación, como pone de manifiesto el TJCE, no constituye un motivo que desvirtúe la presunción de confidencialidad.

Por su parte, en la sentencia de 9 de noviembre de 2018 por la que conoce el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia, la Audiencia Nacional señala lo siguiente:

Pero sí afirmar que no cabría obtener al amparo de la L TYBG lo que no se puede conseguir invocando la condición de directamente interesado en el procedimiento sancionador y luego la de parte legítima en el proceso jurisdiccional seguido ante la Sala, y obtener así el levantamiento de la confidencialidad de las comunicaciones entre la CNMC y la CE que la propia Sala de lo CA de la Audiencia Nacional ha denegado con el argumento ya visto de que el derecho de acceso al expediente no se extiende a los intercambios de correspondencia entre la Comisión y las autoridades de competencia de los Estados miembros o entre estas últimas (artículo 42 de la LDC y artículo 27 del Reglamento 1/2003), y que no se causa indefensión a la recurrente.(...)el Juez de instancia no niega legitimación a la interesada -nada consta al respecto en el fallo de la sentencia ni se ha seguido ningún trámite específico-, sino que cuestiona su conducta al pretender obtener una información en este caso al amparo de la L TBG, que ya le ha sido denegada -la misma- en el seno de otro procedimiento, que por cierto concluyó con sentencia favorable a sus intereses.

12. En definitiva, de los fundamentos jurídicos precedentes, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- El Reglamento Europeo nº 996/2010 y la LSA declaran expresamente la reserva de la información que se solicita. Dicha reserva se ve complementada por la previsión contenida en el anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil que limita la posibilidad de entrega de dicha información. Esta normativa ha sido expresamente declarada por la Audiencia Nacional como una regulación específica debido al carácter reservado *ex lege* que tiene la información.
- Existen precedentes judiciales que indican que la LTAIBG debe compaginarse con otras normativas que atiendan a la naturaleza de la información y que, en consecuencia, deben ser aplicadas con carácter preferente. Entre esa normativa se encuentra la tributaria, que declara reservada- a semejanza de lo que sucede en el caso que nos ocupa- cualquier información de naturaleza tributaria- secreto tributario-.



- Igualmente, existen precedentes judiciales en los que se concluye que la LTAIBG no es la vía de acceso a información de naturaleza confidencial que no fue incorporada a un procedimiento judicial y, por lo tanto, no devino accesible para las partes interesadas en el procedimiento.

En definitiva, por los argumentos señalados, debemos concluir que nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso de aplicación preferente a la LTAIBG y que, en este supuesto, declara reservada la información que se solicita, por lo que la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN DE AFECTADOS DEL VUELO JK5022, con entrada el 22 de marzo de 2019, contra el COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE AVIACIÓN CIVIL (CIAIAC).

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](#)⁵, 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](#)⁶.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)⁷.

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

⁶ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-16718>