



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 2023/IP000027

N/REF: 2072/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AENA S.M.E., S.A.

Información solicitada: Ingresos obtenidos por los aparcamientos en aeropuertos.

Sentido de la resolución: Suspensión.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de abril de 2023 el reclamante solicitó a AENA S.M.E., S.A., 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), la siguiente información:

«Los ingresos obtenidos por AENA por la explotación de los aparcamientos existentes en la red de aeropuertos que gestiona desglosados a su vez mensualmente y por aeropuerto desde enero de 2018 hasta marzo de 2023, ambos incluidos.»

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



Solicito que para cada mes se me indique los ingresos que ha supuesto la gestión del aparcamiento de cada aeropuerto. Recuerdo que se trata información de interés público sobre la que no caben motivos para su denegación tal y como ha resuelto ya el Consejo de Transparencia y la Justicia en casos similares, como la Resolución del Consejo 145 de 2022.

Solicito, además, toda la información en formato reutilizable tipo .csv o .xls.».

2. AENA S.M.E., S.A. dictó resolución con fecha 10 de mayo de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) desde la salida a Bolsa de la Sociedad el 11 de febrero de ese año, Aena S.M.E., S.A. se convirtió en Sociedad Mercantil cotizada y está obligada a publicar la información económica en la forma exigida a todas las sociedades de esta naturaleza de acuerdo con la normativa vigente.

Por tanto, desde la fecha indicada, la información económica y contable por línea de negocio y por aeropuerto tiene la consideración de confidencial y goza del deber de secreto, tal y como se establece en la Ley 18/2014 de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia que, entre otras, rige la actividad de Aena y, por lo tanto, no se hace pública, dado que puede afectar de manera razonable y no meramente hipotética a los intereses económicos y comerciales de la Sociedad y, por ende, de sus accionistas públicos y privados que forman parte de su composición accionarial en el caso de que terceros puedan acceder a ella. Debe tenerse en cuenta que el incumplimiento de los deberes de confidencialidad y secreto está sancionado en la Ley 18/2014 como infracción muy grave. También se establece esta confidencialidad, en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

Además, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su Disposición adicional primera que se regirán 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. Por tanto, debe estimarse la Ley 18/2014 como normativa específica de cara a calificar la información como confidencial.

En consecuencia, no procede dar acceso a través de la Ley 19/2013 a la información sobre los ingresos por la explotación de aparcamientos individualiza por aeropuertos de Aena desde el año 2015, dado que no es posible su divulgación salvo requerimiento del Ministerio Fiscal o de los órganos judiciales.



Este deber de confidencialidad de la información sobre las cuentas analíticas individualizadas por aeropuerto ha sido reconocido por:

- El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su resolución de fecha 2 de marzo de 2017 sobre el expediente de referencia R/0511/2016, ha corroborado la garantía de confidencialidad como límite de acceso a la información relativa a la contabilidad analítica individualizada por aeropuertos (...)

(...) en dicha resolución, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) llegó a la conclusión de que las cuentas analíticas individualizadas por aeropuerto tienen la consideración de información confidencial al desestimar la petición de acceso a la misma (...)

- La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, como órgano de supervisión y control en materia de tarifas aeroportuarias, considera toda la información económica y de contabilidad analítica por aeropuertos de Aena como confidencial, en cumplimiento del artículo 41 de la citada Ley 18/2014, en sus informes anuales de Resolución de Supervisión de las tarifas aeroportuarias aplicables por esta sociedad que son públicos y accesibles para todos los usuarios en su página web (...)

- La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en su auto dictado el 11/04/2022 y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en su Auto dictado el 19/07/2022.

Si bien en lo relativo a la información de carácter económico y contable que debe hacerse pública, en Aena confluyen tres normativas diferentes (la propia de las sociedades mercantiles cotizadas, la aplicable al gestor aeroportuario y la de las sociedades mercantiles estatales), es la propia de las sociedades mercantiles cotizadas la que regula su publicidad y difusión, por lo que en aras de la debida protección de los accionistas minoritarios de la Sociedad, la información como la solicitada por (...) debe entenderse de carácter confidencial.

Por todo lo anteriormente expuesto, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 14.1.h) y k).

Finalmente, y respecto a la alusión realizada por (...) a la resolución estimatoria del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno número 145/2022, es necesario señalar que el derecho de acceso también resultaría limitado en base a lo dispuesto 14.1.f) porque la divulgación de esta información perjudicaría la tutela judicial efectiva y la



igualdad de las partes en el proceso de recurso contencioso- administrativo que Aena ha interpuesto contra la citada resolución, sin que se haya producido aún pronunciamiento judicial en firme (...) significando un menoscabo en la defensa de los intereses de Aena, S.M.E., S.A.»

3. Mediante escrito registrado el 11 de junio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente (resumido):

«Mi solicitud pedía los ingresos por aparcamientos de los aeropuertos a AENA. Una información que el Consejo y la Justicia ya han dictaminado que tiene que ser pública. Aun así, AENA vuelve a denegar la solicitud alegando que la información es confidencial cuando ya se ha dictaminado que no es así (...).»

4. Con fecha 12 de junio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a AENA S.M.E., S.A. solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 3 de julio de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) esta Sociedad ha dado cumplida respuesta a la solicitud presentada por (...), al haberle facilitado, con fecha 10 de mayo de 2023, el enlace a la página web de Aena S.M.E., S.A. que contiene la información relativa a los ingresos por la actividad de aparcamiento para el conjunto de los aeropuertos de la red de la compañía en el periodo solicitado, tal y como establece el artículo 22.3. de la Ley 19/2013, que contempla expresamente "si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella".

En lo que respecta al desglose de la información individualizada por centro aeroportuario, reiteramos lo expuesto, tanto en la respuesta facilitada (...), como al propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en anteriores alegaciones sobre este mismo asunto, incidiendo en que desde la salida a Bolsa de la Sociedad el 11 de febrero de 2015, Aena S.M.E., S.A., en su condición de Sociedad Mercantil cotizada, publica toda la información económica a la que está obligada por la

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



normativa de aplicación en la materia de forma agregada para el conjunto de los aeropuertos que conforman su red (...)».

5. El 3 de julio de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 22 de julio de 2023, se recibió un escrito en el que manifiesta su desacuerdo con lo alegado por AENA y se reafirma en lo expresado en la reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los ingresos obtenidos por AENA (desglosados mensualmente y por aeropuerto) por la explotación de los aparcamientos existentes en la red de aeropuertos que gestiona, desde enero de 2018 hasta marzo de 2023, ambos incluidos.

AENA deniega el derecho de acceso de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional primera, segundo apartado, LTAIBG, que establece que se regirán 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. En este sentido, estima que, atendiendo a su naturaleza de sociedad mercantil cotizada, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, constituye la normativa específica de aplicación en materia de acceso; ley que califica una información como la que se pretende de confidencial. En directa relación con lo anterior invoca los límites previstos en el artículo 14.1.h) y k) LTAIBG —perjuicio a los intereses económicos y comerciales y garantía de la confidencialidad—. Añade que el acceso también debe ser limitado con base en lo dispuesto en el artículo 14.1.f) LTAIBG, al haberse interpuesto recurso frente a la precedente resolución estimatoria de este Consejo R/145/2022, de 20 de julio.

4. Sentado lo anterior, en la tramitación de la presente reclamación se ha de tener presente la singular circunstancia de la existencia de una situación de litispendencia en relación con una resolución de este Consejo que se pronuncia sobre idéntico objeto y en relación con la misma entidad (AENA), siendo los argumentos que fundamentaron la denegación del acceso a la información sustantivamente similares.

Así, en la citada resolución R/145/2022, de fecha 20 de julio, se estima la reclamación entonces interpuesta reconociendo el derecho de acceso a los ingresos obtenidos por AENA por la explotación de los aparcamientos existentes en la red de aeropuertos que gestiona, desglosada por aeropuertos, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de los años 2019, 2020 y 2021 —lo que constituye una solicitud de acceso sustancialmente idéntica a la que ha dado origen a esta reclamación en la que se solicita la misma información pero para un periodo temporal más amplio (de 2018 a 2023)—.



En la mencionada resolución se declara, en primer lugar, la insuficiencia de la remisión a la información ya publicada, descartándose las alegaciones de AENA que sostienen que la información facilitada a través del enlace es la información que, con arreglo a la normativa que le resulta de aplicación como sociedad mercantil cotizada, debe publicar. Se constata, asimismo, la improcedencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG ante la falta de una argumentación expresa y detallada de la afectación de los intereses económicos y comerciales y se señala que, aun siendo cierto que AENA ejerce sus competencias y funciones en un entorno mercantil de amplia competencia, *«no se ha justificado suficientemente en qué medida la aportación de la información concerniente a los ingresos comerciales percibidos por la actividad de aparcamiento en cada aeropuerto y en el periodo solicitado afecta a sus estrategias de empresa o iría en detrimento de su posición frente a los competidores».*

Interpuesto recurso contencioso-administrativo por AENA, se dictó sentencia por el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10 (p.o. 40/2022), de 14 de marzo de 2023, que acuerda desestimar el recurso, confirmándose así la resolución de este Consejo. La sentencia descarta que la singular naturaleza de AENA como sociedad mercantil estatal, sociedad anónima cotizada, tenga relevancia desde la perspectiva del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues lo importante es que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.1.g) LTAIBG queda plenamente sujeta a los dictados de la norma, existiendo *«un interés público indiscutible en conocer los datos de la gestión que lleva a cabo de su capital que, al menos en un 51%, es público».*

En la línea apuntada señala que *«sólo queda añadir para justificar que no se ha vulnerado el principio de proporcionalidad en los términos planteados por la actora que dicho principio, así como el test del daño a él vinculado, no puede aplicarse en relación con el sujeto obligado, dicho de otra forma, no guarda relación con la naturaleza de la persona obligada a facilitar la información al estar incluida en el artículo 2 de la ley, sino a la concreta información solicitada y a su repercusión respecto de los límites establecidos en ella.»*

Asimismo considera que *«(...) resulta intrascendente que AENA sea una empresa pública mercantil que interviene en el tráfico jurídico privado en concurrencia con otros competidores que no están obligados a divulgar información en el ámbito de la ley 19/2013 y que también está sujeta a obligaciones específicas en materia de publicidad y transparencia en calidad de sociedad cotizada, a la que le resulta de aplicación la LMV y la LSC, puesto que estas leyes exigen la información que*



requieren sus concretas finalidades y ámbitos de aplicación. El hecho de que su objeto principal sea la gestión de infraestructuras aeroportuarias, tampoco añade especialidad alguna a su obligación de transparencia en cuenta entidad social con participación pública mayoritaria.»

La sentencia concluye afirmando que no se aprecia el daño a los intereses económicos y comerciales pues *«se ha de hacer referencia a las especiales circunstancias en que se desarrolla la competencia comercial en esta concreta área, pues sólo los aparcamientos gestionados por AENA, a través de las licitaciones referidas, se encuentran dentro de las instalaciones aeroportuarias, pues no existe libertad de establecimiento en ellas. El resto de los posibles competidores, algunos de los cuales se enumeran en el escrito de conclusiones, se encuentran necesariamente a una buena distancia del mismo por lo que las posibilidades de competencia están notoriamente mermadas, al no poder prestar un servicio en las mismas condiciones de comodidad para el cliente.»*

5. No obstante, la precedente resolución judicial no es firme en la medida en que AENA ha interpuesto recurso de apelación ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (apelación 55/2023) al que se ha opuesto este Consejo.

Los puntos cuestionados en el proceso de referencia son: (i) la relevancia o no que pueda tener la singular naturaleza jurídica de AENA, *que es una sociedad mercantil estatal, una sociedad anónima cotizada y, además, una sociedad que presta un servicio de interés general en materia de gestión aeroportuaria* que no se financia con fondos del Estado, en relación con la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG y el principio de proporcionalidad; (ii) la existencia de unas obligaciones específicas de publicidad como tal sociedad cotizada que constituyen un régimen jurídico específico y, (iii) la determinación del propio contenido del bien jurídico protegido por el límite (intereses económicos y comerciales) y, en concreto, de la aplicación del principio de proporcionalidad.

Por tanto, la sentencia habrá de pronunciarse, precisamente, sobre cuestiones que también se plantean en esta reclamación, pues la denegación del acceso, como ya se ha apuntado, se fundamenta en, primer lugar, en la naturaleza singular de AENA —que como Sociedad Mercantil cotizada está obligada a publicar la información económica en la forma exigida a todas las sociedades de esta naturaleza de acuerdo con la normativa vigente— y en la aplicabilidad del límite previsto en el artículo



14.1.h) LTAIBG —añadiéndose, en este caso, los límites contemplados en las letras k) y f) del mismo precepto—.

6. En consecuencia, teniendo en cuenta lo expuesto en los fundamentos jurídicos anteriores, considera este Consejo que, una vez tramitado este procedimiento, procede acordar su suspensión hasta que se resuelva el recurso de apelación interpuesto por AENA ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (apelación 55/2023), pues su pronunciamiento es determinante para la resolución de esta reclamación, habiéndose dictado providencia, de 7 de mayo de 2024, de señalamiento de votación y fallo el 28 de mayo de 2024.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **SUSPENDER** la tramitación del presente procedimiento de reclamación, presentada por [REDACTED], hasta que recaiga sentencia firme en el recurso de apelación que se sustancia ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (apelación 53/2023) interpuesto por la representación procesal de ANEA frente a sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10 (p.o. 42/2023) que confirmaba la resolución de resolución de este Consejo R/145/2022.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0584 Fecha: 29/05/2024