



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

# Resolución 199/2021

**S/REF:** 001-051681

**N/REF:** R/0199/2021; 100-004951

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** Real Aero Club de España

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/AESA

**Información solicitada:** Procedimiento de gestión de la cualificación técnica de AESA

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

## I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el interesado, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 26 de diciembre de 2020, solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA la siguiente información:

- *Copia del Procedimiento de gestión de la cualificación técnica de AESA, incluidos los anexos.*
- *Perfiles de cualificación que haya definido o establecido AESA para su personal.*
- *Copia del Catálogo de Formación Técnica de AESA, en el que se especifica el syllabus y contenido mínimo de la formación.*

2. Mediante resolución de fecha 1 de marzo de 2021, la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AES A) del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante lo siguiente:

---

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

*No cabe duda de que la información solicitada obra en poder de AESA ya que ha sido elaborada por la misma en el ejercicio de su poder organizativo interno de acuerdo con lo previsto en su Estatuto aprobado por Real Decreto 184/2008, de 8 de febrero y la Ley Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

*Pero al mismo tiempo ha de tenerse en cuenta que el artículo 18 letra b) LTAIBG que se inadmitirán a trámite 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”.*

*La información solicitada está toda ella referida a los perfiles de cualificación que ha de reunir el personal de AESA, la formación que ha de tener y el procedimiento de gestión de todo ello, derivado de la necesidad de cumplir con sus obligaciones estatutarias y las establecidas en la normativa sectorial, con autonomía de gestión y funcional.*

*Se entiende por cualificación, la obtención de las competencias y habilidades necesarias para el adecuado desempeño de las funciones y tareas asociadas a los puestos de trabajo de AESA.*

*Toda esta información deriva, como ya se ha indicado con anterioridad, de la capacidad y competencias que AESA tiene para auto organizarse, y con base en estas atribuciones, ha establecido un procedimiento de clasificación y etiquetado de la confidencialidad (ref. NI-ASA-SNVC-02), que de acuerdo con la política de valoración y clasificación de la información, ha determinado que la misma tiene carácter interno.*

*La clasificación como documentación interna, a la que alude el artículo 18 ya citado, tiene este carácter desde el momento de su aprobación en marzo de 2017, por lo que se trata de una información reservada al ámbito propio de AESA, sin que quepa hacer de ella una difusión externa.*

*En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Dirección resuelve inadmitir la solicitud de acceso a la información realizada por el Real Aeroclub de España relativa a cuestiones relacionadas con perfiles de cualificación de su personal por encontrarse dentro de la causa estipulada en el artículo 18 b) LTAIBG.*

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 1 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

---

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

*Se alega por la Administración que se trata de una documentación de ámbito interno, en el que se establece la formación y capacitación requerida para cada uno de los puestos, por lo que consideran que existe causa de inadmisión al tratarse de un "informe interno".*

*Conforme ha venido estableciendo ese Consejo (por ejemplo en la Resolución 690/2020), la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) no hace referencia al carácter interno de la documentación, sino exclusivamente a aquellos que tengan un carácter auxiliar o de apoyo.*

*El documento cuyo acceso se solicita establecen los perfiles de cualificación del personal de la Agencia, así como los tipos de cursos impartidos. Dicho documento también produce efectos externos, ya que la Resolución de 6 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo de Ingenieros Aeronáuticos (B.O.E de 17/07/2020), establece en el anexo 1 para el turno de acceso libre una puntuación basada en los cursos convalidables por los recogidos en los perfiles de cualificación.*

*Por todo ello, dicha documentación producida por AESA no puede ser considerada como auxiliar o de apoyo, sino que produce sus efectos jurídicos en los procesos selectivos y, además, su conocimiento permite una rendición de cuentas y obtener un conocimiento de las decisiones públicas en cuanto a los perfiles formativos exigidos por cada puesto, su tanto al personal de AESA como al personal contratado a través de la mercantil SENASA, así como su adecuación a las necesidades reales.*

4. Con fecha 8 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. No se ha recibido contestación en el plazo concedido al efecto.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), en conexión 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación

---

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

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

en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza *"pública"* de las informaciones: (a) que se encuentren *"en poder"* de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *"en el ejercicio de sus funciones"*.

3. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *"La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante."*

En el presente caso, la resolución expresa de AESA, fue notificada fuera del plazo de un mes legalmente establecido. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que *"con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta"*.

En el caso que nos ocupa, se constata además la falta de respuesta por parte del órgano requerido a la solicitud de alegaciones formulada por el Consejo de Transparencia. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función de tutela encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante.

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

4. La reclamación presentada trae causa de una solicitud de información que tiene por objeto el procedimiento de gestión y los perfiles de la cualificación técnica del personal de AESA, incluida copia del Catálogo de Formación Técnica en el que se especifica el *syllabus*.

AESA deniega el acceso a la información alegando que debe considerarse auxiliar o de apoyo, en los términos previstos en la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG.

Para valorar la conformidad con la LTAIBG de su resolución es necesario comenzar recordando que el derecho de acceso a la información pública está reconocido en dicha ley como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, y que desde la propia Exposición de Motivos se configura de forma amplia, disponiendo que son titulares todas las personas, que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, y que solamente se verá limitado en aquéllos casos en que sea necesario por la propia naturaleza de la información – derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos, indicando expresamente que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test del daño –del interés que se salvaguarda con el límite- y del interés público en la divulgación, de forma justificada, proporcionada y limitada por su objeto y finalidad y atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

Esta formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, en la que sostiene que *“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) “Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.”*

Partiendo de este presupuesto, en relación con la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1.b) LTAIBG, es necesario tener en cuenta el Criterio Interpretativo 006/2015, adoptado

por este CTBG el 12 de noviembre de 2015 en virtud de la función atribuida por el art. 38.2.a) LTAIBG. En él se precisa que la razón determinante de su aplicación es “la condición auxiliar o de apoyo de la información”, no la denominación formal que a la misma se atribuya, siendo la relación enunciada en el precepto (“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”) un mero elenco de ejemplos que no implica que los así rotulados resulten siempre concernidos. Tomando como base esta premisa, se indica que se podrá inadmitir una solicitud de información en virtud de la causa que nos ocupa cuando “se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias”:

- Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

No siendo la mera denominación del soporte o el formato en el que la información se guarde, sino su verdadera naturaleza la que la que determina la correcta aplicación de la causa de inadmisión, resulta inexcusable que en la motivación exigida por el artículo 18.1 LTAIBG (“mediante resolución motivada”) se razone la concurrencia en el caso concreto de alguna de las referidas características o de cualesquiera otras que permitan sustentar el carácter “auxiliar o de apoyo” de la información cuyo acceso se deniega.

De acuerdo con lo expuesto, procede valorar si la motivación de la resolución del órgano requerido razona suficientemente la concurrencia en el caso concreto de las mencionadas características cualitativas en la información solicitada. Tal y como consta en los antecedentes, las razones aducidas para sustentar la negativa a conceder el acceso se concretan en que la información solicitada deriva “de la capacidad y competencias que AESA tiene para auto organizarse” y que “de acuerdo con su política de valoración y clasificación de la información, ha determinado que la misma tiene carácter interno”.

A juicio de este Consejo, tal argumentación no resulta convincente. Como se ha expuesto, la aplicación de la causa de inadmisión no se puede hacer depender de la denominación o la calificación que el sujeto obligado haga de la información sino de su verdadera naturaleza. En este sentido, consideramos que no cabe atribuir la condición de meramente interna a documentos e informaciones como los solicitados que pretenden objetivar y valorar aspectos

relevantes de la actuación administrativa y producen efectos jurídicos *ad extra* en los términos puestos de manifiesto por el reclamante y que no han sido refutados por el sujeto obligado.

En virtud de las razones expuestas, la presente reclamación debe ser estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por el REAL AERO CLUB DE ESPAÑA, frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA) del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 1 de marzo de 2021.

**SEGUNDO: INSTAR** a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA) del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información/documentación:

- *Copia del Procedimiento de gestión de la cualificación técnica de AESA, incluidos los anexos.*
- *Perfiles de cualificación que haya definido o establecido AESA para su personal.*
- *Copia del Catálogo de Formación Técnica de AESA, en el que se especifica el syllabus y contenido mínimo de la formación.*

**TERCERO: INSTAR** a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA) del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información/documentación enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>7</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>