



CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO
REGISTRO DE SALIDA
Fecha: 17.07.2015 Nº: 218-2015



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-001182
N/REF: R/0123/2015
FECHA: 16 de julio de 2015

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por D^a. [REDACTED] mediante escrito de 11 de mayo de 2015, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, D^a [REDACTED] solicitó a la entidad AEROPUERTOS NACIONALES Y NAVEGACIÓN AÉREA (en adelante AENA), a través de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (en adelante AESA), copia del estudio aeronáutico de seguridad que dicho Organismo había exigido al Aeropuerto de A Coruña.

AESA, con fecha 20 de febrero de 2015, le respondió con el siguiente tenor: *teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 1 apartado b del RD 862/2009, AESA requirió al aeropuerto la necesidad de elaborar dicho estudio en relación con la RESA del citado aeropuerto, dentro de las actividades de verificación que tiene programadas. Ha de aclararse que los estudios aeronáuticos de seguridad se llevan a cabo dentro del sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) del Aeropuerto, que debe establecerse y mantenerse por el propio gestor. Corresponde a éste, además, emitir la necesaria documentación, entre la que estaría el estudio referido. La supervisión de este sistema de gestión de la seguridad forma parte de las actuaciones de supervisión e inspección de AESA.*

En el alcance de las inspecciones que ha realizado AESA en el aeropuerto de A Coruña, no se ha constatado que exista alguna deficiencia o carencia relevante respecto a cómo el aeropuerto ha documentado la evaluación de seguridad asociada a la no provisión de RESA recomendada en su infraestructura. Por tanto,



dicho estudio de seguridad, que obra en el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) del aeropuerto, acreditaría lo establecido en el Artículo 1 aptd. b del RD 862/2009. No será necesaria la remisión formal de la documentación solicitada a AESA hasta la aprobación del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional dentro de los trámites de certificación de dicho aeropuerto.

En conclusión AESA deniega la solicitud por no disponer de la misma, lo que incurre en el supuesto del artículo 18.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

2. Dicha solicitud tuvo finalmente entrada en AENA 13 de abril de 2015 y, en respuesta a la misma, la Administración comunicó a la reclamante, el 23 de abril, que tratándose dichos estudios no de otra cosa que material auxiliar, interno o de apoyo para la toma de decisiones futuras apoyadas en la opinión y pericia de terceros, al amparo de lo previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley que invoca, hemos de responderle en sentido denegatorio.
3. El 11 de mayo de 2015, D^a [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), manifestando lo siguiente:
 - a. *Por la respuesta de AENA parece inferirse que no se le ha trasladado toda la información del expediente. AESA afirma que exigió al aeropuerto de A Coruña la realización de un estudio aeronáutico de seguridad.*
 - b. *AENA afirma que han elaborado diversos estudios en los que se plantean diversos escenarios sobre eventuales configuraciones del aeropuerto de A Coruña. Se deduce que la solicitud se refiere al escenario real que existirá tras la conclusión de las obras en curso.*
 - c. *Tal vez parte de esos estudios sean material auxiliar interno, pero no son el objeto de la solicitud. El estudio solicitado es el correspondiente a la configuración del aeropuerto tras las obras que se están llevando a cabo, por ser este escenario el más relevante de todos cuantos puedan plantearse.*
 - d. *AESA ha publicado diversas Guías Técnicas para la elaboración de estudios de seguridad, por lo que sería absurdo considerar que dichos estudios son información interna, incluso en el supuesto de que AENA no conociera esas guías.*

Por ello, solicita que se requiera a AENA para que proporcione el acceso al estudio o estudios aeronáuticos de seguridad del aeropuerto de A Coruña que se refieran a la configuración del mismo tras la conclusión de las obras que se están llevando a cabo y que dicho acceso se haga vía electrónica.

4. Con fecha 25 de mayo de 2015, este Consejo de Transparencia dio traslado de la Reclamación a AENA, a los efectos de que pudieran presentar las alegaciones



que estimara convenientes, que tuvieron entrada en este Consejo el 8 de junio y que, básicamente, son las siguientes:

- a. *Se denegó en su momento la solicitud presentada al considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según el cual se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso cuando sean 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.*
- b. *Por parte de AENA no se ha elaborado aun ningún estudio aeronáutico de seguridad de la configuración definitiva del campo de vuelos tras la conclusión de las obras que se están llevando a cabo, el cual se realizará, previa petición de AESA, dentro del proceso de certificación previsto para el segundo semestre de 2016. Por ello, hasta la fecha solamente se han llevado a cabo valoraciones del nivel de seguridad de cada una de las posibles alternativas, sin que estas valoraciones constituyan un estudio de seguridad. Esta documentación tiene, por tanto, un carácter interno y de apoyo al proceso de toma de decisiones.*
- c. *Igualmente, el estudio solicitado tiene un carácter confidencial, para garantizar la seguridad de las operaciones y con el objetivo de ser validadas por AESA y no para su distribución pública, lo que supone un límite al derecho de acceso, vía artículo 14, letras j) y k) de la Ley 19/2013.*
- d. *El interés de los ciudadanos en esta materia debería ser el resultado definitivo de los análisis efectuados, que se concretan en los parámetros de operación aérea y que se hacen públicos para cada aeropuerto en los manuales básicos de información aeronáutica (AIP) donde se recogen los datos específicos de carácter permanente y cambios temporales de larga duración, cuya utilización es esencial para la navegación aérea y las operaciones aeroportuarias.*

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, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce, en su artículo 12, el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma



norma, como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Teniendo en cuenta lo anterior procede aclarar, en primer lugar qué tipo de información está solicitándose y el marco jurídico en el que ésta debe ser elaborada y, en consecuencia, podría ser objeto de solicitud de acceso.

Según se desprende de la resolución dictada por AESA en febrero de 2015, en el marco de las actividades de verificación programadas respecto de la RESA (lo que parece ser el Área de Seguridad de Extremo de Pista) del aeropuerto de A Coruña, debe elaborarse un estudio aeronáutico de seguridad. El mismo se lleva a cabo dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) de Aeropuerto, cuyo establecimiento y mantenimiento compete al propio gestor. Es el gestor al que corresponde también emitir la necesaria documentación, incluido dicho estudio. Es la supervisión de este Sistema de seguridad lo que corresponde a AESA.

Asimismo, y aunque los términos de la resolución de AESA son ciertamente confusos, sobre todo al utilizar como forma verbal el presente de indicativo al referirse al estudio de seguridad, dice después claramente que *no será necesaria la remisión formal de la documentación solicitada a AESA hasta la aprobación del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional dentro de los trámites de certificación de dicho aeropuerto*. Ello puede llevar a concluir que, una vez finalizadas las obras, y dentro de los trámites de certificación, será aprobado el Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional del aeropuerto donde se incluirá estudio de seguridad correspondiente y que, a nuestro juicio, se correspondería con la información solicitada.

Esta conclusión viene avalada por las alegaciones remitidas por AENA durante la tramitación de la presente reclamación dado que se especifica claramente que *por parte de Aena S.A. aún no se ha elaborado ningún estudio aeronáutico de seguridad de la configuración definitiva del campo de vuelos tras la conclusión de las obras que se están llevando a cabo, el cual se realizará, previa petición de AESA, dentro del proceso de certificación previsto para el segundo semestre de 2016*.

Es decir, el estudio de seguridad que avale las obras realizadas en el aeropuerto de A Coruña, una vez creado el *Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional*, se incorporará al mismo y será parte de la información que tendrá en cuenta AESA en el procedimiento de verificación de las obras realizadas en el aeropuerto. Mientras, y tal y como se alega por AENA, *tan sólo se han llevado a*



cabo valoraciones del nivel de seguridad de cada una de las posibles alternativas, sin que estas valoraciones constituyan un estudio de seguridad en cuanto a alcance y contenido para determinar la configuración definitiva del campo de vuelo y teniendo un carácter interno y de apoyo al proceso de toma de decisiones.

4. AENA argumenta su negativa a proporcionar la información a que se trata de un supuesto en el que se incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) pero también alega la aplicación de lo dispuesto en el artículo 14.1, letras j) y k).

En primer lugar, debe aclararse por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que la aplicación de una causa de inadmisión o un límite al derecho de acceso obedece a circunstancias distintas que en ningún caso pueden ser acumulativas por cuanto la consecuencia jurídica son diferentes. En primer lugar, la aplicación de una causa de inadmisión determina la no continuación con la tramitación del procedimiento, al entender que no se dan las circunstancias que permitan que pueda entrarse a conocer del asunto y dictar una resolución de acuerdo a los razonamientos y argumentos jurídicos que sean aplicables. Por el contrario, la aplicación de un límite supone que, realizado un primer análisis de la solicitud, ésta puede ser tramitada (es decir, no incurre en ninguna de las causas de inadmisión previstas en la norma) pero que, analizado el fondo del asunto procede la aplicación de uno de los límites al acceso.

Además, debe recordarse que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, "*podrán*" ser aplicados. De esta manera, no operan *ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos*. En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (*test del daño*) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (*test del interés*).

Dicho esto debe insistirse en que no es correcto aplicar una causa de inadmisión e indicar, también la aplicación de uno de los límites al derecho de acceso.

5. Entrando al fondo de los argumentos utilizados, cabe señalar que el artículo 18 de la LTAIBG regula las *Causas de inadmisión* de las solicitudes de información, en este sentido:

1. *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

- a) *Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*



b) 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.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

En el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso a la información del reclamante es denegada por la Administración, en base a la letra b), por lo que procede determinar si la información solicitada entraría en este supuesto.

El concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo no está definido en la LTAIBG, por lo que constituye un concepto jurídico indeterminado que ha de ser resuelto atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto. No obstante, del tenor literal de precepto transcrito, y ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la norma que defina con mayor precisión las causas de inadmisión del mencionado artículo 18, cabría concluir que es la condición de información *auxiliar o de apoyo* la que debe concurrir en la información solicitada para que la solicitud pueda ser inadmitida. El precepto, además, recoge algunos supuestos que pueden entenderse incluidos en información auxiliar o de apoyo: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos. Es decir, es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea una nota, borrador, resumen o informe interno el que conllevaría la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b).

Este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre Órganos o Entidades Administrativas, será objeto de inadmisión siempre que se dé, por ejemplo, alguna de las siguientes circunstancias:

1. Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un Órgano o entidad.
2. Tenga el carácter de texto preliminar o borrador y aún no revista la consideración de final.
3. Se trate de información preparatoria de la actividad del Órgano o entidad que recibe la solicitud.
4. Se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
5. Se trate de informes jurídicos o técnicos solicitados para la adopción de un acto o Resolución, salvo que se hayan incorporado, como motivación, al texto de ésta.



Teniendo en cuenta que, atendiendo a lo alegado por AENA, no existe aún un estudio de seguridad que pueda ser calificado como tal (y que, como hemos visto, se incorporará a la documentación exigible en el proceso de verificación de las obras acometidas) sino tan sólo *valoraciones del nivel de seguridad de cada una de las posibles alternativas*, es criterio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, efectivamente, nos encontraríamos ante un supuesto de información preliminar o con el carácter de borrador que, en este caso concreto, será información de apoyo a la decisión final que se incluya en un estudio de seguridad relativo al alcance y contenido de la configuración definitiva del campo de vuelo.

Finalmente, y toda vez que se considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG no corresponde, a nuestro juicio, realizar una valoración de la aplicación de alguno de los límites al derecho de acceso.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por D^a [REDACTED] contra la Resolución, de fecha 23 de abril de 2015, de la entidad AEROPUERTOS NACIONALES Y NAVEGACIÓN AÉREA (en adelante AENA) por considerar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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.

LA PRESIDENTA DEL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

P.A



Francisco Javier Amorós Dorda

Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno

