



## **Reclamaciones 12/2019 y 54/2019**

**Resolución 16/2020, 15 de junio, del Consejo de Transparencia de Aragón, por la que se resuelven las reclamaciones presentadas al amparo del artículo 36 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, frente a dos Resoluciones del Consorcio del Aeropuerto de Teruel por las que se concede acceso parcial a la información pública solicitada**

**VISTAS** las reclamaciones en materia de acceso a la información pública presentadas por D<sup>a</sup> , el Pleno del Consejo de Transparencia de Aragón ha adoptado la siguiente Resolución,

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 10 de diciembre de 2018, D<sup>a</sup> , solicitó la siguiente documentación relativa a las características de dos plazas convocadas por el Consorcio del Aeropuerto de Teruel, a través del correo electrónico [info@aeropuertodeteruel.com](mailto:info@aeropuertodeteruel.com):

*«De conformidad con la información sobre dos ofertas de empleo publicada en su página web, agradecería me informaran sobre los siguientes puntos:*



*SOBRE LA PLAZA DE RESPONSABLE DE MEDIO AMBIENTE, CALIDAD Y RECURSOS HUMANOS Y SOBRE LA PLAZA DE PERSONAL LABORAL ADMINISTRATIVO*

*1. Según dice en su anuncio "La participación en procesos de selección de empleo público sólo será posible a través de los medios indicados en la correspondiente convocatoria pública". Si se trata de un empleo público ¿a qué régimen jurídico está acogido dicho contrato? ¿Al estatuto del empleado público? o ¿al estatuto de los trabajadores? A fin de conocer qué normativa rige el proceso de selección.*

*2.- ¿Qué modalidad de contrato se va a realizar para cubrir dicha plaza? A fin de valorar la estabilidad o permanencia en el mismo.*

*3.- ¿Existe tribunal de selección para valorar los currículums presentados y realizar las entrevistas? a los efectos de abstención y recusación.*

*4.- ¿Dónde se establecen o detallan las funciones a desarrollar por el personal que ocupe dichas plazas?».*

Se advierte que esa dirección de correo electrónico es la que figura en la web del Consorcio del Aeropuerto de Teruel, accesible desde <http://www.aeropuertodeteruel.com>, como de contacto general con la Institución y, en concreto, como dirección de correo específica a la que enviar las solicitudes y CV para participar en las distintas convocatorias de empleo del Consorcio.



No se acredita la respuesta por el Consorcio a ninguna de las cuestiones formuladas.

**SEGUNDO.-** El 30 de diciembre de 2018, una vez finalizado el plazo de presentación de currículums para participar en el proceso de selección para cubrir dichas plazas, la misma persona solicitó, a través del formulario del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón (solicitud de derecho de acceso nº 347/2018), *«la documentación integrante de los expedientes correspondientes al proceso de selección de las siguientes plazas de personal, convocadas por el Aeropuerto de Teruel, desde el acuerdo de aprobación de la convocatoria adoptado por el consejo rector hasta la fecha:*

*-CP-5/2018 CONTRATO DE PERSONAL LABORAL: RESPONSABLE DE MEDIO AMBIENTE, CALIDAD Y RECURSOS HUMANOS*

*-CP-6/2018 CONTRATO DE PERSONAL LABORAL: ADMINISTRATIVO.*

*Formato en que se solicita la información: PDF».*

**TERCERO.-** El 30 de enero de 2019, la solicitante recibió, mediante e-mail ordinario, Resolución del Consorcio del Aeropuerto de Teruel, que consiste en un documento de 17 folios, firmados por el Director General y Gerente del Consorcio y dos Anexos, en los que se hace un resumen del procedimiento de contratación de las dos plazas, no finalizado, se invocan varios límites de los recogidos en la normativa de transparencia y se reconoce el acceso parcial a la información solicitada, en concreto a:

a) Condiciones y bases de las convocatorias de las plazas.



- b) Información de las actas de aprobación de los expedientes de contratación y los medios de difusión de las convocatorias.
- c) Identificación de las entidades con las que se contará en el proceso de selección.
- d) Información sobre que el plazo de presentación de candidaturas ha terminado y se encuentran en proceso de selección con las tres personas del tribunal de la Universidad de Zaragoza en el Campus de Teruel, del Consorcio y del INAEM.

**CUARTO.-** El 25 de febrero de 2019, la solicitante presenta reclamación ante el Consejo de Transparencia de Aragón (en adelante CTAR) al considerar que la Resolución del Consorcio de 30 de enero de 2019 no se adecua a la solicitud presentada, en la que se pedía expresamente la documentación integrante del expediente de selección de personal, y que la información facilitada no cumple con las obligaciones establecidas en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (en adelante Ley 8/2015). En síntesis, alega:

- a) Que lo que solicitó fue la documentación integrante del expediente, en los términos establecidos en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), a una entidad de derecho público sometida al ámbito de aplicación de esta norma como es el Consorcio.
- b) Que el Consorcio —sin que se identifique el concreto órgano que así lo ha considerado— entiende que la información solicitada incurre en los límites del artículo 14, letras h), g) y d) y artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de



Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), con una “retórica” sobre seguridad nacional y seguridad pública como límites a la obligación de transparencia, basadas en el espacio Schengen y amenazas terroristas que no pueden aplicar a expedientes de selección de personal administrativo y técnico. Además, el mencionado Programa de Seguridad Nacional en el ámbito aeroportuario es de aplicación a todos los aeropuertos de España, incluidos los comerciales, así como a organismos como AESA y AENA, en cuyas páginas web se pueden consultar con total transparencia los procedimientos de selección de su personal.

- c) Que el Consorcio acude también al límite de los intereses económicos y comerciales, sin que alcance a comprender como se pueden afectar estos intereses cuando se solicita un expediente de selección de personal. Sorprende también que se niegue el derecho a un expediente de selección y sin embargo se facilite detalladamente toda la evolución, infraestructura, número de empresas, superficie de la plataforma de estacionamiento, número de proveedores etc. del Aeropuerto.
- d) Que la Ley 8/2015 incluye a los Consorcios como sujetos obligados ex artículo 12 c) a la publicación de la información relativa a la oferta de empleo público u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal, así como los procesos de personal, incluidas las listas de selección de personal temporal, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento.
- e) Se invocan razones de urgencia en la contratación del personal, lo que no justifica que no se haya facilitado la información, sino



que pone de manifiesto una falta de previsión en el personal necesario para atender todas las funciones. La singularidad de las plazas, a la que también se acoge el Consorcio para no proporcionar la información, debería también recogerse en las bases de selección del personal, a fin de que los interesados conozcan las características propias del puesto a desempeñar.

- f) En la Resolución se hace referencia a dos acuerdos del Consejo Rector (de 18 de septiembre y de 19 de diciembre de 2018) sobre el proceso de contratación que deberían haberse proporcionado íntegros en respuesta a la solicitud, en la que solo se informa de determinados párrafos.
- g) La normativa de selección de personal de un Consorcio se establece en el derecho público (contrata el Consorcio, no el Aeropuerto) y le es de aplicación, en primer lugar, lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015). Efectivamente, el artículo 34 de sus Estatutos permite que el Consorcio disponga de personal propio, que se regirá por la legislación laboral vigente, lo que no exime a éste de realizar los procedimientos de selección adecuados a tal fin. Si se justificara la imposibilidad de ocupar las plazas por funcionarios del Gobierno de Aragón, podrían convocarse procedimientos ajustados a la normativa de selección del personal laboral del Gobierno de Aragón. En todo caso, el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) aprobado por Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, exige la publicación de las bases de la convocatoria con las reglas básicas y los programas mínimos, tipo de exámenes a superar



(test y práctico) que debe ajustarse al procedimiento de selección, a fin de cumplir con los principios de igualdad, mérito y capacidad. Debe también publicarse el nombramiento del tribunal con nombre y apellidos de las personas que lo forman, junto con la lista de admitidos y excluidos, concediendo un plazo de alegaciones para presentar posibles abstenciones o recusaciones a la composición de éste.

- h) El proceso de selección publicado en la web del Aeropuerto (algo más resumido que el proporcionado) contiene unas referencias mínimas de los puestos ofertados, no publica la composición del tribunal y el proceso se realiza por mera presentación del CV y entrevista, sin concretar el sistema de valoración.

**QUINTO.-** El 28 de febrero de 2019, el CTAR solicitó informe al Consorcio del Aeropuerto de Teruel, para que, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la reclamación presentada.

**SEXTO.-** El 30 de abril de 2019, el Consorcio emite informe en el que alega, en síntesis, lo siguiente:

- a) Que la solicitud 347/2018 fue resuelta el 30 de enero de 2019, mediante Resolución del Consorcio (previamente se había remitido a la solicitante comunicación previa el 9 de enero de 2019). No consta en el expediente que la solicitante se haya presentado al concurso de plazas sobre las que recaba información, *«si bien suponemos que envió un correo el 10 de*



*diciembre de 2018 con documentación sin firmar y sin una identificación adecuada a un correo electrónico [info@aereopuertodeteruel.com](mailto:info@aereopuertodeteruel.com) pocos días antes de finalizar el plazo de presentación de candidaturas, dicho correo es el indicado en la convocatoria para recibir la documentación de los candidatos, recibido como correo "spam", de igual forma en su solicitud enumera los puestos de forma detallada por lo que se desprende conocedora del proceso de selección y de su publicidad».*

- b) Que en la solicitud hay *«ciertos elementos objetivos de inadmisión puesto que requieren una previa reelaboración con informes internos, certificados a medida sobre documentos, información previa sobre expedientes que siguen abiertos que tienen diferentes consideraciones y sobre materia y asuntos sobre los que de igual forma ya se ha solicitado consulta la misma persona anteriormente en otra solicitud de acceso a la información en referencia a los expedientes de selección del Consorcio»*. En concreto, acude el Consorcio a las causas de inadmisión relativas a la información auxiliar o de apoyo, a la de la necesidad de reelaboración y carácter abusivo y/o repetitivo y se afirma que *«las varias preguntas y reclamación impiden la atención justa y equitativa del trabajo de funcionamiento del Aeropuerto»*.
- c) Que analizada la solicitud, el Consorcio considera que incurre parcialmente en el supuesto recogido en el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), que establece que *«el derecho de*





*acceso podrá ser limitado, cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional y d) la seguridad pública y en su artículo 15 "Protección de datos en relación con la protección de datos de carácter personal, si las personas que se presentan a los procesos aludidos no dan su consentimiento».* Acude el Consorcio a normativa como el artículo 12 del reglamento marco (CE) nº 300/2008 que establece que «*todos los gestores de aeropuertos elaborarán, aplicarán y mantendrán un programa de Seguridad Aeroportuaria*», o la Ley 21/2013 de Seguridad Aérea.

- d) Que los dos puestos convocados tienen relación directa con la seguridad nacional a través de su actividad en el aeropuerto, uno de ellos como responsable de recursos humanos y el otro en su gestión administrativa de la documentación para el tratamiento y preparación de acreditaciones de personas y autorizaciones de vehículos en su acceso al "lado aire" del Aeropuerto, tratando documentación sensible según el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNS) en su difusión restringida, como así lo acredita el firmante del informe en su condición también de máximo responsable de Seguridad del Aeropuerto y Presidente del Comité de Seguridad Aeroportuario, así como certificado formador AVSEC por el Ministerio de Fomento según el PNS en cumplimiento de la normativa de Seguridad Nacional.
- e) Que las amenazas en aviación civil son constantes y con modus operandi con diferentes cambios, los terroristas tienen como objetivo la aviación. Por todo ello, el proceso administrativo de contratación de dos perfiles afecta directamente a la seguridad



- nacional y pública, pues las personas en la gestión aeroportuaria tratan información sensible desde la perspectiva del Derecho de la Competencia y desde el Programa de Seguridad Nacional.
- f) Que desvelar información a terceros relativa al personal que desarrolla la actividad en el Aeropuerto podría resultar perjudicial para los intereses de Seguridad Nacional y pública, máxime cuando los aeropuertos se encuentran en nivel 4 de Alerta sobre 5 en Seguridad Nacional, además de poder atentar contra los derechos de protección de datos personales ex artículo 15 Ley 19/2013.
  - g) Que el EBEP (artículo 61.7) solo se refiere a los procesos de selección de personal laboral fijo de plantilla. En el caso de la contratación de personal temporal, al tratarse de una entidad pública, se exige que se garantice un mínimo de publicidad, realizando la contratación con criterios objetivos y en situación de igualdad.
  - h) Las competencias del Consejo Asesor y del Gerente del Consorcio se establecen en los artículos de sus Estatutos que se relacionan y reproducen (artículos 12, 32 y 34).
  - i) Las necesidades excepcionales de personal en el Consorcio son evidentes, atendiendo a su continuo crecimiento, con una plantilla formada por tres personas. Este personal, seleccionado de forma excepcional y urgente, con funciones singulares y conocimientos específicos, no procede de las Administraciones consorciadas por no disponer éstas de personal especializado y definido en sus funciones para la singular labor de una gestión aeroportuaria, única en Aragón.



- j) Que tal y como estableció el CTAR en su Resolución 35/2018, los que no se someten a unas pruebas carecen de base legítima para poder acceder a los datos de los participantes y sus calificaciones. En cuanto a las bases de la convocatoria, se podían consultar en el web del Aeropuerto.
- k) Que el Consorcio mantiene un equilibrio entre transparencia y protección de datos, restringiendo el acceso de la información a los aspirantes a través de identificación y no incluyendo ficheros en web de acceso no controlado. En este caso no se dan las condiciones de aplicación de los artículos 58 y 59 de la Ley 30/1992 para publicar los listados de candidatos y resultados de un procedimiento selectivo. Los participantes no han cedido, además, sus datos personales.
- l) Que a las peticiones de información y/o actuación, que en puridad no responden al objeto propio de la Ley 19/2013, deberá dárseles la oportuna respuesta a través de las Oficinas de Asistencia o de los Servicios de atención e información ciudadana de la respectiva Administración.
- m) Que se reconoció el derecho de acceso parcial a la información solicitada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 8/2015 al considerar que el *«proceso administrativo solicitado estaba en proceso de ejecución y no había finalizado por lo que todavía no se habían cubierto las dos plazas de contratos laborales, tampoco estaban aprobadas sus correspondientes actas y la documentación que la sustentaba estaba en proceso de elaboración»*.



**SÉPTIMO.-** El 26 de marzo de 2019, D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_ formula una nueva solicitud de derecho de acceso (registrada con el nº 143/2019), con el siguiente contenido:

*«- Relación de puestos de Trabajo (RPT) debidamente aprobada y certificado de acuerdo de aprobación del órgano competente del Consorcio del Aeropuerto de Teruel.*

*- Documentación obrante en los expedientes de selección de personal tramitados por el Consorcio Aeropuerto de Teruel en relación con la convocatoria de las siguientes plazas:*

*-CP-1/2018 CONTRATO DE PERSONAL LABORAL: RESPONSABLE DE OPERACIONES MANTENIMIENTO Y NAVEGACIÓN AEREA*

*-CP-2/2018 CONTRATO DE PERSONAL LABORAL: TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN*

*- CP-3/2018 CONTRATO EN PRÁCTICAS: INGENIERO AEROESPACIAL*

*-CP-4/2018 CONTRATO EN PRÁCTICAS:  
ECONOMISTA/ADE/DERECHO».*

El 24 de abril recibe dos notificaciones electrónicas de un expediente anterior, por lo que envía un mail informando de un posible error en la documentación adjuntada.

El 6 de mayo encuentra en su mail la Resolución de 26 de abril de 2019, del Consorcio del Aeropuerto de Teruel, que consiste en un documento de 42 folios, firmados por el Director General y Gerente del Consorcio y dos Anexos, en los que se hace un resumen del



procedimiento de contratación de las cuatro plazas, se invocan varios límites de los recogidos en la normativa de transparencia y se reconoce el acceso parcial a la información solicitada, en concreto a:

- a) Condiciones y bases de las convocatorias de las plazas.
- b) Información de las actas de aprobación de los expedientes de contratación y los medios de difusión de las convocatorias.
- c) Identificación de las entidades con las que se contará en el proceso de selección.
- d) Información sobre que el plazo de presentación de candidaturas ha terminado y se encuentran en proceso de selección con las tres personas del tribunal de la Universidad de Zaragoza en el Campus de Teruel, del Consorcio y del INAEM.

**OCTAVO.-** El 6 de junio de 2019, la solicitante presenta nueva reclamación ante el CTAR al considerar que la Resolución del Consorcio de 26 de abril de 2019 no se adecua a la solicitud presentada, en la que se pedía expresamente la documentación integrante de los expedientes de selección de personal, y que la información facilitada no cumple con las obligaciones establecidas en la Ley 8/2015. En síntesis, alega:

- a) Que lo que solicitó fue la documentación integrante de los expedientes, en los términos establecidos en el artículo 70 de la Ley 39/2015, a una entidad de derecho público sometida al ámbito de aplicación de esta norma como es el Consorcio. En la Resolución se hace referencia a motivaciones, normativas, bases legales sobre los procesos de selección y sobre el



funcionamiento interno del Aeropuerto, lo que dista bastante de la documentación solicitada.

- b) Considera que según el artículo 1 de los Estatutos del Consorcio del Aeropuerto de Teruel publicados en el BOA nº 67 de fecha 8 de abril de 2016, es una entidad pública y por tanto queda sujeta al ámbito de aplicación de la Ley 39/2015, según establece su artículo 2.a). En aplicación de la citada Ley, debería haberse remitido la documentación integrante del expediente administrativo en formato electrónico, con firma digital y CSV.
- c) Afirma que el antecedente de hecho séptimo se detalla una justificación de porqué no se requiere el cumplimiento exhaustivo de todos los requisitos para la contratación de personal laboral fijo, que debería constar como informe previo el expediente abierto al efecto, ya que motiva el procedimiento seguido en la selección del personal. En el octavo se informa sobre la normativa que regula la RPT y en el décimo se justifica la modalidad de contratación de personal de forma urgente, pero debería haberse remitido la copia del informe del técnico competente o jurídico donde conste la normativa referenciada y que justificó las actuaciones del proceso de selección.
- d) En cuanto a la referencia de que el personal de las administraciones consorciadas no tiene conocimientos específicos para desempeñar estas funciones, tal afirmación se ha debido concluir en base al informe previo que debieron emitir los Departamentos responsables de las Administraciones consorciadas. Por ello considera que no es un documento afectado por la limitación invocada de seguridad nacional y por



- tanto inaccesible, debiendo haber remitido la copia del informe del técnico competente o jurídico donde conste que en la RPT de su Administración no existe personal capacitado.
- e) En el fundamento de derecho quinto, se realiza una justificación de la inaplicación del EBEP a estos procesos de selección y que, al no ser un documento afectado por la limitación invocada de seguridad nacional y por tanto accesible, se debería haber remitido la copia del informe del técnico competente o jurídico donde conste el régimen jurídico aplicado al proceso.
  - f) Se hace referencia al Acuerdo adoptado por el Consejo Rector de 9 de mayo de 2018. Debería haberse aportado certificado de su contenido por la Secretaria asistente a la reunión, que debe contener el expediente abierto al efecto para la contratación del personal. En su lugar el Gerente incluye las partes que a su juicio debe informar y no todo el contenido del acuerdo.
  - g) En la resolución novena se detalla una relación de la documentación que integra el expediente de selección, al ser informes y normativas públicas no afectadas por la seguridad nacional se deberían haber facilitado, omitiendo todo documento en el que conste la identificación, currículum o datos personales de los aspirantes.

**NOVENO.-** El 11 de junio de 2019, el CTAR solicitó informe al Consorcio del Aeropuerto de Teruel, para que, en el plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la comunicación, realizara las alegaciones oportunas respecto al objeto de la nueva reclamación presentada.



**DÉCIMO.-** El 26 de junio de 2019, el Consorcio emite informe en el que alega, en síntesis, lo siguiente:

- a) Que la solicitud 143/2019 fue resuelta el 26 de abril de 2019, mediante Resolución del Consorcio (previamente se había remitido a la solicitante comunicación previa el 9 de abril de 2019). No consta en el expediente que la solicitante se haya presentado al concurso de plazas sobre las que recaba información, *«si bien suponemos que envió un correo el 10 de diciembre de 2018 con documentación sin firmar y sin una identificación adecuada a un correo electrónico [info@aereopuertodeteruel.com](mailto:info@aereopuertodeteruel.com) pocos días antes de finalizar el plazo de presentación de candidaturas, dicho correo es el indicado en la convocatoria para recibir la documentación de los candidatos, recibido como correo "spam", de igual forma en su solicitud enumera los puestos de forma detallada por lo que se desprende conocedora del proceso de selección y de su publicidad»*.
- b) Que en la solicitud hay *«ciertos elementos objetivos de inadmisión»*. En concreto, acude el Consorcio a las causas de inadmisión relativas a la información auxiliar o de apoyo, a la de la necesidad de reelaboración y carácter abusivo y/o repetitivo y se afirma que *«las varias preguntas y reclamación impiden la atención justa y equitativa del trabajo de funcionamiento del Aeropuerto»*.
- c) Que analizada la solicitud, el Consorcio considera que incurre parcialmente en el supuesto recogido en el apartado 1 del artículo 14 de la Ley 19/2013, y en su artículo 15 *«Protección de datos en relación con la protección de datos*





*de carácter personal, si las personas que se presentan a los procesos aludidos no dan su consentimiento».* Acude el Consorcio a normativa como, por ejemplo, el artículo 12 del reglamento marco (CE) nº 300/2008 que establece que *«todos los gestores de aeropuertos elaborarán, aplicarán y mantendrán un programa de Seguridad Aeroportuaria»*, o la Ley 21/2013 de Seguridad Aérea.

- d) Que alguno de los puestos convocados (responsable de operaciones de mantenimiento y navegación aérea y el técnico de administración) tienen relación directa con la Seguridad Nacional, los otros dos son contratos en practicas de un máximo de dos años con una actividad que trata documentación sensible según el PNS.
- e) Que las amenazas en aviación civil son constantes y con modus operandi con diferentes cambios, los terroristas tienen como objetivo la aviación. Por todo ello, el proceso administrativo de contratación de los perfiles afecta directamente a la seguridad nacional y pública, pues las personas en la gestión aeroportuaria tratan información sensible desde la perspectiva del Derecho de la Competencia y desde el Programa de Seguridad Nacional.
- f) Que desvelar información a terceros relativa al personal que desarrolla la actividad en el Aeropuerto podría resultar perjudicial para los intereses de Seguridad Nacional y pública, máxime cuando los aeropuertos se encuentran en nivel 4 de Alerta sobre 5 en Seguridad Nacional, además de poder atentar contra los derechos de protección de datos personales ex artículo 15 Ley 19/2013.



- g) Que el EBEP (artículo 61.7) solo se refiere a los procesos de selección de personal laboral fijo de plantilla. En el caso de la contratación de personal temporal, al tratarse de una entidad pública, se exige que se garantice un mínimo de publicidad, realizando la contratación con criterios objetivos y en situación de igualdad.
- h) Las competencias del Consejo Asesor y del Gerente del Consorcio se establecen en los artículos de sus Estatutos que se relacionan y reproducen (artículos 12, 32 y 34).
- i) Las necesidades excepcionales de personal en el Consorcio son evidentes, atendiendo a su continuo crecimiento, con una plantilla formada por tres personas. Este personal, seleccionado de forma excepcional y urgente, con funciones singulares y conocimientos específicos, no procede de las Administraciones consorciadas por no disponer éstas de personal especializado y definido en sus funciones para la singular labor de una gestión aeroportuaria, única en Aragón.
- j) Que tal y como estableció el CTAR en su Resolución 35/2018, los que no se someten a unas pruebas carecen de base legítima para poder acceder a los datos de los participantes y sus calificaciones. En cuanto a las bases de la convocatoria, se podían consultar en el web del Aeropuerto.
- k) Que el Consorcio mantiene un equilibrio entre transparencia y protección de datos, restringiendo el acceso de la información a los aspirantes a través de identificación y no incluyendo ficheros en web de acceso no controlado. En este caso no se dan las condiciones de aplicación de los artículos



58 y 59 de la Ley 30/1992 para publicar los listados de candidatos y resultados de un procedimiento selectivo. Los participantes no han cedido, además, sus datos personales.

- l) Que a las peticiones de información y/o actuación, que en puridad no responden al objeto propio de la Ley 19/2013, deberá dárseles la oportuna respuesta a través de las Oficinas de Asistencia o de los Servicios de atención e información ciudadana de la respectiva Administración.
- m) Que se reconoció el derecho de acceso parcial a la información solicitada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 8/2015 al considerar que el *«proceso administrativo solicitado estaba en proceso de ejecución y no había finalizado por lo que todavía no se habían cubierto las cuatro plazas de contratos laborales, tampoco estaban aprobadas sus correspondientes actas y la documentación que la sustentaba estaba en proceso de elaboración»*. Afirman que se informó del contenido de las Actas del Consejo Rector donde se motivaron, justificaron y aprobaron las convocatorias de los cuatro puestos y que la convocatoria tuvo la máxima difusión.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** El Consorcio del Aeropuerto de Teruel se constituyó mediante Convenio de Colaboración suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Teruel el 29 de diciembre de 2006. El



Consortio, formado en un 60% por el Gobierno de Aragón y un 40% por el Ayuntamiento de Teruel, tiene por objeto realizar la puesta en funcionamiento, promoción y gestión tanto del instrumento urbanístico que en su caso se tramite para la implantación del Aeródromo/Aeropuerto de Teruel, como del conjunto de la infraestructura aeroportuaria y de cualesquiera actividades o servicios complementarios que en dicha infraestructura se realicen o presten. Además, cualquier otro objeto que los entes consorciados le encomienden, previo acuerdo del Consejo Rector.

El Consorcio se constituyó con arreglo a lo previsto en la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y tiene la consideración de entidad pública de carácter asociativo, dotada de personalidad jurídica propia, independiente de la de sus miembros, con patrimonio propio, administración autónoma y plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, por lo que se encuentra dentro del ámbito de los sujetos obligados por la Ley 8/2015, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 4.1.e) y, por tanto, con la consideración de Administración pública aragonesa a los efectos de lo previsto en la Ley 8/2015 (artículo 4.3).

El artículo 36 de la Ley 8/2015 atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón la función de resolver las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso administrativa, estando sometidas a su competencia las actuaciones en la materia del Consorcio del Aeropuerto de Teruel.



Este Consejo de Transparencia de Aragón es competente tanto para resolver la Reclamación 12/2019, como la Reclamación 54/2019, formuladas ambas por la misma persona frente a Resoluciones del Consorcio que conceden acceso parcial a la información solicitada.

El artículo 57 de la Ley 39/2015, prevé que el órgano que tramita un procedimiento pueda acumular a otros con los que guarde identidad sustancial o una conexión íntima. Esta identidad sustancial se produce en el caso de las reclamaciones objeto de Resolución, ya que existe identidad de partes y son casi coincidentes las pretensiones. De acuerdo con ello, en aplicación de los principios de economía y simplicidad que deben presidir la actividad administrativa, y visto que de la acumulación no se deriva perjuicio para las partes ni para el interés general, resulta oportuno y ajustado a Derecho la acumulación de ambas reclamaciones.

En todo caso, este Consejo se ha pronunciado reiteradamente acerca de la limitación de sus competencias a las funciones descritas en los artículos 36 y 37 de la Ley 8/2015. El CTAR no se configura como un órgano de control sobre el conjunto de actividades que realizan los sujetos obligados a la normativa de transparencia (por todas Resoluciones 66/2018, de 3 de diciembre), por lo que no le corresponde pronunciarse sobre la legalidad de los procedimientos de selección de personal que realiza el Consorcio; o sobre si ha quedado, o no, acreditada la inviabilidad de la adscripción de personal procedente de las Administraciones consorciadas.

**SEGUNDO.-** La Ley 19/2013 dispone en el artículo 12 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. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica. Así, la Ley 8/2015 reconoce, en su artículo 25, el derecho de todas las personas a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esa Ley.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 19/2013 —y el artículo 3 h) de la Ley 8/2015 en idénticos términos— define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de algunos de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

La información que es objeto de las solicitudes, y por cuya entrega se han planteado estas reclamaciones ante el CTAR, es la Relación de Puestos de Trabajo de un Consorcio y los documentos que obran en poder de órganos de selección de personal constituidos en el seno de una Administración Pública a los efectos de la Ley 8/2015, por lo que, a la vista de la definición del artículo 13 de la Ley 19/2013 que acaba de reproducirse, y como ya señaló este Consejo en sus Resoluciones 31/2017, de 18 de diciembre, y 23/2017, de 18 de septiembre, se concluye que se trata de información pública a los efectos de la norma —la primera, además, sujeta a publicidad activa— y, por tanto, puede ser objeto de solicitud de acceso a la información en ejercicio del derecho reconocido por las Leyes de transparencia,



siempre y cuando no sean de aplicación los límites o las causas de inadmisión previstas en éstas.

**TERCERO.-** Lo primero que quiere advertir este Consejo de Transparencia de Aragón, en cuanto al procedimiento de atención de las solicitudes de información formuladas, es que si el Consorcio del Aeropuerto de Teruel hubiera dado adecuada y sencilla respuesta a la solicitud de información requerida en el correo electrónico de 10 de diciembre de 2018, dirigido por la ahora reclamante al Consorcio, se hubieran evitado, probablemente, todas las actuaciones posteriores, incluidas las dos reclamaciones ante este Consejo de Transparencia, con la importante carga de trabajo que éstas suponen para las partes.

No es admisible que el Consorcio argumente en sus informes que la dirección de correo a la que se solicitó la información se destina exclusivamente a la presentación de documentación por los candidatos a los procesos de selección de personal, pues esa dirección de correo electrónico es la que figura en la web del Consorcio como de contacto general para la ciudadanía y debe atenderse con la diligencia que ello exige. Tampoco es admisible el argumento de que el correo electrónico se presentó «*sin firmar y sin una identificación adecuada*»; el mail remitido identificaba suficientemente a la solicitante de información y las cuestiones planteadas eran muy precisas, e incluso se motivaban en cada caso. Conocer el régimen jurídico al que están sometidas las plazas de una convocatoria pública, la modalidad de contrato a formalizar, la existencia de un tribunal de selección y las funciones a desarrollar en cada puesto de trabajo convocado es absolutamente necesario para



que una persona valore la posibilidad y conveniencia de presentarse al proceso.

Es cierto que la demanda inicial de información no se planteó formalmente como solicitud de derecho de acceso a la información, pero hay que recordar al Consorcio el carácter antiformalista de las solicitudes de información pública, tanto en su forma de presentación (Resolución 60/2018 CTAR), como en el sentido de que la invocación de la normativa de transparencia no es un requisito imprescindible para que la solicitud tenga que tramitarse por la vía del acceso a la información pública en ella regulada, entre otras, Resolución 109/2016 CTBG ó 162/2017 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (en adelante GAIP). Hay que atender en todo caso a la naturaleza de la información pedida por el ciudadano y, en su caso, instarle a que aclare los extremos que se consideren necesarios.

Cuando ya han transcurrido casi cinco años desde la entrada en vigor de la Ley 8/2015, todas las unidades del Gobierno de Aragón y de su sector público deberían conocer que cuando se presenta una solicitud de información ésta debe trasladarse de forma inmediata a la Unidad de transparencia correspondiente, si se presenta, como en este caso, sin acudir al formulario disponible en el Portal de Transparencia. Esta forma de proceder, además de cumplir con las previsiones contenidas en la Orden de 26 de octubre de 2015, de la Consejera de Ciudadanía y Derechos Sociales, por la que se establecen instrucciones sobre la tramitación, seguimiento, control y registro de las solicitudes de acceso a la información pública, posibilita que un órgano especializado (en este caso la Unidad de transparencia del





Departamento al que está adscrito el Consorcio) analice el contenido de la solicitud, su carácter de información pública, la aplicación de un régimen específico de acceso o la concurrencia, en su caso, de causas de inadmisión o límites.

En este punto quiere destacarse, además, que tan importante como atender las solicitudes de información pública en forma y plazo es hacerlo con claridad y sencillez. Ni la estructura, ni la argumentación jurídica de las Resoluciones del Consorcio cumplen esta premisa, pues en ellas se mezclan y confunden límites, causas de inadmisión, legitimación de la reclamante etc. sin responder a la cuestión básica, que no es otra que determinar si se trata de información pública y si concurren, o no, causas de inadmisión o límites.

**CUARTO.-** Son muchos los aspectos a analizar en esta Resolución, pues el Consorcio, en sus complejas y extensas Resoluciones por las que se concede acceso parcial a la información solicitada, acude a una multiplicidad de argumentos, que deben analizarse de forma separada.

En primer lugar, cuestiona el Consorcio que pueda solicitarse información por una persona que no se presentó a los procedimientos de selección y a la que no cabe atribuir la condición de interesada. En este sentido, debe aclararse que las peticiones de información realizadas (números 347/2018 y 143/2019) se enmarcan, sin género de duda, en el régimen jurídico regulador del derecho de acceso (Ley 19/2013), tal como se deriva de las solicitudes tramitadas a través del formulario disponible en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. En consecuencia, la solicitante en ejercicio del derecho de



acceso reconocido en el artículo 12 de la Ley 19/2013 no debe acreditar, justificar o motivar la condición de interesada, a diferencia de lo que sucedía en el régimen inmediatamente precedente, regulado en la Ley 30/1992. Los términos en que está redactado el artículo 12 de la Ley 19/2013, en relación con el 13 de la misma Ley, son inequívocos a este respecto cuando dispone que *«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 c) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley»*. En el mismo sentido, la Ley 8/2015 en su artículo 25 determina *«Todas las personas, tanto a título individual y en su propio nombre, como en nombre y representación de las personas jurídicas legalmente constituidas, tienen derecho a acceder, mediante solicitud previa, a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, en la normativa básica en materia de transparencia y en esta ley»*. En este sentido se ha pronunciado este Consejo de Transparencia desde su Resolución 10/2017, y también el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal (en adelante CTBG) en su Resolución 15/2016.

Cuestión distinta es el régimen jurídico aplicable en función de si quien solicita el acceso es o no interesado en el procedimiento, atendiendo al contenido de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, que en su apartado primero establece lo siguiente:

*«La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo»*.



Así, las solicitudes realizadas por quienes tengan la condición de interesado en el seno de un procedimiento en curso se registrarán por su normativa reguladora, excluyendo el régimen de acceso establecido en materia de transparencia. Por tanto, si la solicitud por un interesado se produce cuando el procedimiento no ha finalizado, es de aplicación la normativa que rija éste y no la normativa en materia de transparencia, sin que ello suponga que no sea posible plantear una reclamación ante el CTAR (entre otras, Resolución 23/2017 CTAR).

En este caso, la condición de no interesada en el proceso selectivo de la solicitante determina la aplicación de la normativa de transparencia a ambas solicitudes.

Ahora bien, que la condición de interesada no sea relevante para poder ejercer el derecho de acceso, no significa que no lo sea para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013 respecto a la ponderación entre el interés público y la protección de los datos de carácter personal, como mas adelante se analizará. En caso de que el derecho de acceso sea ejercido por quien participa en el proceso selectivo, debe apreciarse un evidente interés en la divulgación de aquellas informaciones que permiten la comparación con el resto de seleccionados con el fin de verificar la objetividad e imparcialidad del proceso. Este interés no se aprecia en quien no es candidato en el proceso, en cuyo caso debe prevalecer el derecho a la protección de los datos de carácter personal de los participantes en el proceso selectivo.



**QUINTO.-** También con carácter general, y como ha puesto de manifiesto este Consejo en su doctrina desde la Resolución 23/2017, el hecho de que la información solicitada forme parte de un procedimiento abierto o de uno cerrado no tiene relevancia a los efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, ni impide el acceso a cualquier persona. Las dudas en torno a esta cuestión provienen de la tradición, largamente consolidada, del artículo 37 LRJPAC, que limitaba el acceso universal a los archivos y registros a los relativos a procedimientos cerrados o finalizados, mientras que el artículo 35.a) de la misma Ley limitaba el acceso a los abiertos o en curso a las personas interesadas.

El artículo 37 LRJPAC fue modificado drásticamente por la disposición final primera de la Ley 19/2013, que remite genéricamente a la legislación de transparencia la regulación del derecho de acceso a la información pública, y lo mismo hace el vigente artículo 13.d) de la Ley 39/2015. Y la legislación de transparencia no distingue en ninguno de sus preceptos contenidos diferentes del derecho de acceso según si se ejerce en relación con expedientes abiertos o cerrados.

Es decir, el hecho de que el procedimiento o procedimientos selectivos no hubieran finalizado en el momento en el que se solicitó la información no constituye, por sí mismo, motivo legal para denegar el acceso a la información que se contiene en los expedientes en los que se sustancian esos procedimientos de selección de personal, tanto a las personas interesadas como a las no interesadas, a excepción, claro está, de aquella información cuya divulgación suponga un perjuicio para los principios establecidos por la legislación



vigente para el acceso al sector público, lo que no es el caso. Así lo ha entendido también la GAIP, en sus Resoluciones 81/2018 y 174/2018, entre otras.

Además, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la interposición de las reclamaciones y el retraso en su resolución — achacable únicamente a este Consejo de Transparencia—, en la actualidad los procesos selectivos a los que se refieren las solicitudes han finalizado.

**SEXTO.-** Como afirmó este Consejo en su Resolución 16/2017, de 27 de julio, y ya lo habían hecho los distintos Comisionados de transparencia en España, *«en lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de publicidad, mérito y capacidad»* (entre otras, Resoluciones 32 y 115/2016 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía).

Así lo ha entendido también la GAIP, entre otras, en su Resolución de 14 de septiembre de 2016, de estimación parcial de la Reclamación 51/2016. Esta Resolución señala, con consideraciones que comparte este Consejo de Transparencia, que la provisión de puestos de trabajo de una Administración pública comporta decidir sobre las oportunidades de promoción profesional de las personas interesadas y también sobre la elección de las más indicadas para ejercer con eficacia y eficiencia las responsabilidades asignadas al puesto de



trabajo provisto, siendo evidente la presencia del interés público en ambas finalidades.

Por ello, el EBEP, prevé, entre otros, la aplicación de los principios de igualdad, mérito, capacidad, publicidad de las convocatorias y de sus bases y transparencia para la selección del personal funcionario y laboral (artículo 55).

Por tanto, este Consejo de Transparencia entiende que los procesos de provisión de puestos de trabajo en el sector público, incluido el personal laboral, tienen que estar presididos por los principios de mérito, capacidad e igualdad, y deben ser suficientemente transparentes para facilitar el uso del control del mayor margen de discrecionalidad permitido. El nuevo régimen de transparencia y acceso a la información pública tiene precisamente esta finalidad: la de garantizar no solo la legalidad, sino la idoneidad y la oportunidad de las actuaciones públicas. En consecuencia, debe proporcionarse la información que permita el control de las actuaciones y procedimientos públicos y la detección de irregularidades, ilegalidades, arbitrariedades y favoritismos.

Además, los principios de transparencia y publicidad han sido recogidos en la normativa de empleo público antes de la aprobación de las normas de transparencia. La garantía de estos principios en el acceso al empleo público se refleja también en las obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley 8/2015, como se analizará.

Tal como establece el Preámbulo de la Ley 8/2015 *«La transparencia en la gestión pública es una condición necesaria del gobierno abierto. Permite a los ciudadanos y las ciudadanas conocer de la gestión de*



*los asuntos públicos y formarse una opinión informada sobre los mismos. Con ello podrán participar de manera más eficaz en las decisiones que les atañen, controlar y exigir cuentas, lo que contribuye a reducir la arbitrariedad y la opacidad e incrementa la legitimidad de los poderes públicos».*

**SÉPTIMO.-** Con estas premisas de carácter general, procede abordar el carácter de información pública de la Relación de Puestos de Trabajo del Consorcio del Aeropuerto de Teruel.

Como señala la reclamante, el artículo 12.2.a) de la Ley 8/2015, aplicable al Consorcio, impone la obligación de publicar «*Las relaciones actualizadas de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal con indicación de sus retribuciones anuales, desglosando los diferentes complementos, en su caso, y la retribución total*». Nos encontramos, por tanto, ante información que se encuentra sujeta a obligación de publicidad activa, es decir, que ha de ser publicada de forma periódica, veraz, objetiva, accesible, comprensible y actualizada, con el fin de garantizar la transparencia en relación con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la sociedad, así como para favorecer la participación ciudadana en las políticas públicas, tal como se establece en el artículo 11 de la Ley 8/2015.

En la web del Consorcio del Aeropuerto de Teruel, accesible desde <http://www.aeropuertodeteruel.com> en el apartado "Transparencia", subapartado "Información institucional y corporativa", además del personal directivo, se publica una denominada "Relación de Puestos de Trabajo" en la que únicamente se identifican siete categorías



profesionales y el número de trabajadores en cada una de ellas (nueve en total).

La Relación de Puestos de Trabajo (RPT) es el instrumento a través del cual se realiza la ordenación de todos los puestos de trabajo de una determinada organización (funcionarios, laborales y eventuales), cubiertos o vacantes, con especificación de su adscripción, ubicación, características, denominación y complementos retributivos, como establece el artículo 74 del EBEP. Es evidente que la información publicada por el Consorcio no puede considerarse una Relación de Puestos de Trabajo o documento equivalente en sentido estricto, pues en ella no figura ni la condición de cubiertos o vacantes de los puestos, ni sus características, ni sus retribuciones anuales, complementos y retribución total.

Que la RPT o documento equivalente del Consorcio constituya una obligación de publicidad activa no excluye, como ha reiterado este Consejo de Transparencia en numerosas ocasiones (por todas Resoluciones 21/2017), que cualquier persona pueda solicitar el acceso a esa información.

Debe recordarse, en este punto, el Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, del CTBG relativo a las obligaciones de publicidad activa y derecho de acceso:

- I. *De acuerdo con la LTAIBG, y teniendo especialmente en cuenta el artículo 1, el artículo 10.2 y la propia estructura sistemática de la norma, la publicidad activa y el derecho a la información son dos caras distintas de una misma realidad: la transparencia de la actividad pública. En un caso –publicidad activa, también llamada transparencia activa- se configura como una obligación*





*de las instituciones y Administraciones públicas; en el otro – acceso a la información o transparencia pasiva- se configura como un derecho de las personas, basado en el artículo 105.b) de la Constitución.*

*En ambos casos la finalidad de la transparencia es garantizar que los ciudadanos conozcan la organización y el funcionamiento de sus instituciones públicas. En este sentido, la publicidad activa ha de entenderse como un elemento facilitador de este conocimiento. A través de ella, las organizaciones y Administraciones públicas sitúan de oficio en régimen de publicidad una serie de datos e informaciones que se entienden de interés general, de manera que puedan ser consultadas por aquellos que lo deseen sin necesidad de hacer una petición expresa.*

*De este modo, parece claro que no debe limitarse o restringirse el ámbito del derecho de acceso de los ciudadanos exclusivamente a las informaciones o datos que no estén sometidos a publicidad activa. Las obligaciones en esta materia conciernen a la Administración y no delimitan ni prejuzgan en modo alguno el derecho de acceso a la información que asiste a los ciudadanos, antes bien, se hallan al servicio de ese derecho precisamente, para facilitar su ejercicio, abreviando la vía de acceso de los interesados a los datos o informaciones que necesiten».*

En consecuencia, se reconoce el derecho de acceso de la reclamante a la RPT del Consorcio con el contenido mínimo que exige la norma.

**OCTAVO.-** En cuanto al acceso a los concretos expedientes en los que se sustancian los procedimientos de selección, en los informes a las reclamaciones el Consorcio señala que concurrían en ambas solicitudes las causas de inadmisión relativas a ser información



auxiliar o de apoyo, la de la necesidad de reelaboración y el carácter abusivo y/o repetitivo.

Debe señalarse, en primer lugar, que estas supuestas causas de inadmisión han sido invocadas por el Consorcio en los informes emitidos a raíz de las reclamaciones y no en las resoluciones de acceso parcial, que se centran en invocar la causa prevista en el artículo 15.1 de la Ley 19/2013, relativa a la protección de los datos de carácter personal, y en alguno de los límites de su artículo 14, por lo que estos argumentos no han sido trasladados a la reclamante.

A estos efectos, como señaló el CTBG en su Resolución 132/2015 y este Consejo en sus Resoluciones 1/2017, de 27 de febrero, y 17/2017, de 27 de julio —y puede extenderse a las causas de inadmisión de las solicitudes— *«los límites al derecho de acceso no pueden ser alegados, por vez primera y sin que hayan constituido el fundamento para denegar la información en el marco de la solicitud, en la tramitación de la reclamación que se presente al amparo del artículo 24 de la LTAIBG»*, por lo que no procedería el análisis de la concurrencia, o no, en el caso concreto de las causas de inadmisión alegadas en los informes a las reclamaciones.

Pese a ello, conviene recordar que la correcta aplicación de estas causas de inadmisión ya ha sido ya abordada por este Consejo de Transparencia en varias de sus Resoluciones.

En cuanto al carácter auxiliar o de apoyo de la documentación solicitada es inaplicable a unas solicitudes de derecho de acceso que se refieren a *«la documentación integrante de los expedientes correspondientes al proceso de selección de las siguientes plazas de*



*personal...». Podría argumentarse, si se justificara, que alguno de los documentos que integra esos expedientes tenga esa consideración, pero nunca el expediente en su conjunto.*

Respecto a ser necesaria una acción previa de reelaboración, se acoge el Consorcio a la necesidad de elaborar parte de la documentación para dar una respuesta adecuada, al no haber finalizado los procedimientos y estar pendientes de redacción y aprobación las actas de los procesos. Estas circunstancias, de concurrir en todos los procesos selectivos de los que se solicita el expediente, hubiera determinado la aplicación de la causa de inadmisión prevista en la letra a) del artículo 18 de la Ley 19/2013 *«información que está en curso de elaboración»*, con la exigencia de mencionar en la resolución la unidad que está elaborando la información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición, pero en ningún caso considerar que se requiere una acción de reelaboración para proporcionar unos expedientes.

Por último, alude el Consorcio al carácter abusivo y repetitivo de las solicitudes, tanto por la reiteración de la solicitante, como por los medios personales de que dispone el Consorcio para atenderlas. La condición de abusiva de una solicitud no puede hacer referencia al volumen de la información solicitada, o al hecho de que una persona haga varias solicitudes —máxime cuando no obtiene la información requerida—, sino que se aplica restrictivamente a los casos en los que se acredite que la intencionalidad del solicitante no es obtener información para el control de la actividad pública, sino colapsar al sujeto obligado o perjudicar intencionadamente su buen funcionamiento, con la carga de acreditarlo para quien la invoca.



Respecto a la consideración de que *«las varias preguntas y reclamación impiden la atención justa y equitativa del trabajo de funcionamiento del Aeropuerto»*, las normas de transparencia, tanto la Ley 19/2013, como la Ley 8/2015, imponen una serie de obligaciones en materia de publicidad activa y de atención del derecho de acceso que deben ser cumplidas y que no dependen de la voluntad del sujeto obligado. Como ya se ha señalado, los Consorcios se encuentran en el listado de sujetos obligados del artículo 4 de la Ley 8/2015 y, en consecuencia, deben dar cumplimiento al catálogo de obligaciones de publicidad activa que se encuentra contenido fundamentalmente en el Capítulo II de la Ley 8/2015 y en el Capítulo II de la Ley 19/2013. Estas obligaciones se refieren a diversos ámbitos de la actividad pública, esencialmente: información institucional y organizativa; transparencia política; información sobre planificación; información de relevancia jurídica; información sobre contratos; información sobre convenios; acuerdos de acción concertada; encomiendas de gestión y encargos a medios propios; información sobre subvenciones; información financiera, presupuestaria y estadística e información sobre relación con la ciudadanía.

Es cierto que tanto la Ley 19/2013 como la Ley 8/2015 han impuesto nuevas y numerosas exigencias a los sujetos obligados, entre los que se encuentran los Consorcios dotados de personalidad jurídica y adscritos a una Administración pública aragonesa, con independencia de sus medios. Estas nuevas obligaciones encuentran su justificación, tal como expone el Preámbulo de Ley 19/2013, en la necesidad de que los ciudadanos conozcan *«cómo se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios*



*actúan nuestras instituciones».* Aunque es comprensible que el cumplimiento de estas nuevas previsiones, tanto la publicidad activa como la garantía del derecho de acceso, genera un trabajo adicional para el conjunto de medios de los que disponen los sujetos obligados, ello no puede constituir un límite insalvable, si no responde estrictamente a las causas de inadmisión o denegación establecidas expresamente en la Ley.

Escasez de medios a los que tampoco es ajeno este Consejo de Transparencia de Aragón, lo que determina el retraso en la resolución de las reclamaciones y denuncias que se le plantean.

**NOVENO.-** El Consorcio considera en sus Resoluciones que concurren los límites previstos en los artículos 14, letras a) —la seguridad nacional— y d) —la seguridad pública— y 15, protección de datos de carácter personal, de la Ley 19/2013.

El CTBG, en su Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso, establece cual debe ser el orden en el análisis de los límites. Se debe comenzar por analizar el relativo a la protección de datos, estudiando, sucesivamente, si los hay, si son categorías especiales de datos (y si se dan las condiciones excepcionales para el acceso), si son meramente relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente o, en el caso de que no sean ni de un tipo ni de otro, ponderar. En este caso, el Consorcio no siguió este orden de análisis y justificó primero los límites del artículo 14 que entendía que concurrían para analizar, después la presencia de datos personales.



En este orden se abordará también por el CTAR el análisis del tipo de documentación solicitada y la posible aplicación o no de los límites indicados, de acuerdo con la doctrina de los Comisionados de Transparencia.

En cuanto a la seguridad nacional, la Memoria explicativa del Convenio Europeo de Acceso a los documentos Oficiales (en adelante CEADO), elaborado en el seno del Consejo de Europa y abierto a la firma en 2009, y cuya influencia en la conformación del sistema de límites del artículo 14 está fuera de duda, señala que la noción debe ser interpretada de forma estricta, de tal modo que no pueda utilizarse para proteger informaciones que puedan revelar violaciones de los derechos humanos, corrupción política, errores administrativos o informaciones simplemente embarazosas para funcionarios y autoridades públicas. El CTAR no ha tenido ocasión, hasta el momento, de analizar la concurrencia de este límite en un supuesto concreto, pero el CTBG ha considerado que concurría en la información sobre el número de violaciones del espacio aéreo, marítimo y terrestre español (Resolución 298/2015), pero no en la información sobre el personal adscrito y el presupuesto de cada embajada (Resolución 85/2015), o sobre procesos abiertos contra España por incumplimiento de Tratados internacionales (Resolución 155/2017).

En cuanto a la seguridad pública, la Memoria del CEADO explica que puede ser afectada por la divulgación de la información sobre la plantilla, medios, organización, técnicas operativas o actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pero que puede incluir



otras materias como los documentos relativos a sistemas de seguridad de inmuebles y comunicaciones.

El CTBG ha entendido que concurría el límite, entre otros supuestos en la Resolución 241/2016, ya que conocer datos relativos a los dispositivos de seguridad y, concretamente en este caso, del que se destina a la protección de los centros penitenciarios (número de efectivos de la Guardia Civil que están destinados o prestan sus servicios en Establecimientos Penitenciarios dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, con desglose de la información referida a cada centro), supone desvelar información que puede afectar, clara y perjudicialmente, a la viabilidad del dispositivo y, por lo tanto, a la adecuada garantía de las instalaciones que son objeto de protección.

También en la Resolución 269/201 (se solicitaba número de funcionarios pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que prestan sus servicios o están destinados en los establecimientos penitenciarios dependientes de la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias durante el periodo 2010 a 2015, desglosado por años y por centros), se acordó que *«La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de*



*convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas (Exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana)».*

Afirma el Consorcio que los dos puestos incluidos en la convocatoria a la que se refiere la solicitud nº 347/2018, y dos de los incluidos en la nº 143/2019 tienen relación directa con la seguridad nacional a través de su actividad en el aeropuerto, uno de ellos como responsable de recursos humanos y el otro en su gestión administrativa de la documentación para el tratamiento y preparación de acreditaciones de personas y autorizaciones de vehículos en su acceso al "lado aire" del Aeropuerto, tratando documentación sensible según el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (PNS) en su difusión restringida, como así lo acredita el firmante del informe en su condición también de máximo responsable de Seguridad del





Aeropuerto y Presidente del Comité de Seguridad Aeroportuario, así como certificado formador AVSEC por el Ministerio de Fomento según el PNS en cumplimiento de la normativa de Seguridad Nacional. Los otros dos puestos son contratos en prácticas de un máximo de dos años con una actividad que trata documentación sensible según el PNS.

Señala también que las amenazas en aviación civil son constantes y con modus operandi con diferentes cambios, y que los terroristas tienen como objetivo la aviación. Por todo ello, el proceso administrativo de contratación de dos perfiles afecta directamente a la seguridad nacional y pública, pues las personas en la gestión aeroportuaria tratan información sensible desde la perspectiva del Derecho de la Competencia y desde el Programa de Seguridad Nacional. Concluye que desvelar información a terceros relativa al personal que desarrolla la actividad en el Aeropuerto podría resultar perjudicial para los intereses de seguridad nacional y pública, máxime cuando los aeropuertos se encuentran en nivel 4 de Alerta sobre 5 en seguridad nacional.

Este Consejo de Transparencia de Aragón no advierte en qué pueden resultar afectadas la seguridad nacional o la seguridad pública con el acceso a los expedientes en los que se sustancian los procedimientos de selección de unos perfiles profesionales para el Aeropuerto de Teruel. En esos expedientes se incluirá, además de la información que ya ha sido proporcionada a la solicitante, las candidaturas presentadas y la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos mínimos; las actas de las reuniones de los órganos de selección en las que se incluirá la valoración de las distintas



candidaturas en base a los criterios fijados en la convocatoria, el resultado de la entrevista y la propuesta de selección final para cada uno de los perfiles. Documentación que es, en todos los casos, información pública.

Sin cuestionar que acceder a determinados detalles de la actividad diaria de los trabajadores del Aeropuerto pudiera incidir en la seguridad nacional o en la seguridad pública, o que el personal que se selecciona va a manejar documentación sensible según el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, los expedientes de selección de ese personal no están afectados por el límite de la seguridad nacional ni el de la seguridad pública, tal y como han sido definidas, y esa y no otra es la documentación a la que se pide acceder.

**DÉCIMO.-** Resta únicamente por analizar la concurrencia del límite derivado de la protección de datos de carácter personal, ex artículo 15 Ley 19/2013, en los distintos documentos que integrarán los expedientes en que se sustancian los procedimientos de selección del personal.

Este Consejo de Transparencia ya ha tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones en relación a la transparencia de los procesos selectivos de personal y el equilibrio con la protección de datos de carácter personal (entre otras, Resoluciones 2/2017, de 27 de febrero; 16/2017, de 27 de febrero; 23/2017, de 18 de septiembre; 7/2019, de 4 de febrero y 13/2019, de 25 de marzo, o 17/2019, de 27 de mayo), cuyas consideraciones y conclusiones generales se dan en este punto por reproducidas.



En esas Resoluciones se concluye que la publicación de las convocatorias, requisitos de admisibilidad y titulación exigida a las personas aspirantes, las personas integrantes de los procesos de selección, así como las actas de las reuniones de los órganos donde se hacen referencias a las pruebas selectivas, a los criterios de corrección y puntuación y al desarrollo del proceso selectivo es, en todos los casos, información pública.

Y no hay necesidad de verificar un trámite de alegaciones a los candidatos seleccionados en cada proceso, como ya estableció este Consejo en su Resolución 23/2017. Y ello porque concurre un interés general en que los puestos públicos estén ocupados por las personas más meritorias, capaces y cualificadas entre las posibles, que justifica que se facilite, con medidas de transparencia y acceso a la información, el control de legalidad de los procesos y la idoneidad de las personas seleccionadas, ponderando que ese interés público debe prevalecer sobre el derecho individual a la protección de datos personales (identidad, titulación, méritos valorados, resultado de las pruebas, calificaciones etc.).

Ello aunque sean provisiones temporales de puestos de trabajo, y con independencia de que se trate de personal contratado en régimen laboral o interino, pues el fin de la transparencia —control de la actuación pública en el proceso de provisión de personal— requiere y justifica el acceso a información de la persona seleccionada, beneficiaria de la adjudicación de la plaza, a pesar de contener datos personales como la identidad, titulación, curriculum vitae o valoración de méritos, porque es ésta la información necesaria para comprobar que la persona seleccionada es idónea para la plaza a cubrir.



No obstante, no todos los datos que contiene el currículo de los aspirantes seleccionados deben ser difundidos. Si consta algún elemento relacionado con datos personales que tengan la consideración de «*categorías especiales de datos*» de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, deberán dissociarse. Por otra parte, la información de la esfera más privada de los candidatos, como dirección, teléfono, estado civil, hijos y otros similares debería también excluirse del acceso, ya que no hay interés público en su divulgación que justifique romper el régimen de protección que le ofrece la Ley Orgánica 3/2018.

Así lo han entendido también otros Comisionados de Transparencia, como la GAIP, en sus Resoluciones 95/2017, de 28 de marzo, 354/2017 y 388/2017, de 28 de noviembre, ó 1/2018 y 4/2018.

Conclusión distinta es la que se alcanza respecto de la identidad del resto de candidatos no seleccionados en cada proceso y sus valoraciones o calificaciones. Sobre la posibilidad de obtener la identificación y méritos de los candidatos no seleccionados en un proceso de cobertura de un puesto de trabajo, ya se pronunció este Consejo en su Resolución 16/2017, de 27 de julio, en la que se afirma:

*«La cesión al solicitante del nombre, apellidos y currículo de todos los aspirantes a la plaza constituiría un daño cierto y directo de su derecho fundamental a la protección de los datos personales. Como señaló la GAIP en la Resolución de 14 de septiembre de 2016, ya citada, «Hay que recordar que la normativa vigente no prevé la*



*divulgación de los aspirantes en los procesos de provisión provisional y, por tanto, estos participan con una expectativa de privacidad. En otros procedimientos de provisión definitiva, como el concurso de méritos, se prevé la publicación de la lista de admitidos y excluidos...». En el mismo sentido, el Consejo de Transparencia y Protección de datos de Andalucía en su Resolución 66/2016, cuando afirma «El acceso a los currículos de los aspirantes que no han obtenido el puesto conlleva un sacrificio de su privacidad que resulta excesivo para la satisfacción del interés público inherente a la divulgación de la información solicitada».*

En este caso, además, la solicitante no ha participado en los procesos selectivos, por lo que en la ponderación entre el interés público y la protección de los datos de carácter personal debe prevalecer el derecho a la protección de los datos de carácter personal de los participantes no seleccionados en el proceso selectivo, sin perjuicio de poder ofrecer información anonimizada en relación con el número de aspirantes presentados a cada plaza. Así es, por lo demás, como ella esperaba obtener la información *«omitiendo todo documento en el que conste la identificación, currículum o datos personales de los aspirantes»*.

**UNDÉCIMO.-** En este punto debe hacerse una mención específica a las actas y a su entrega íntegra. De los antecedentes de hecho se concluye que aparecerán en los procedimientos de selección de personal dos tipos de actas, las del Consejo Asesor y Consejo Rector del Consorcio que recojan las deliberaciones y acuerdos sobre la selección de personal y las que han debido elaborarse necesariamente por los órganos de selección (pendientes de



aprobación éstas últimas en la fecha en las que se producen las solicitudes, según manifiesta el Consorcio).

Como ya se ha señalado, los procesos de selección de personal al servicio del sector público, en la medida en que deben servir para seleccionar a los mejores candidatos, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, —candidatos que serán retribuidos con dinero público y que desarrollan funciones públicas—, están presididos durante su tramitación por los principios de publicidad y transparencia. En concreto, las actas de los tribunales u órganos de selección deben ser elaboradas, precisamente, por una finalidad básica de transparencia, para que quede constancia y puedan ser conocidos por terceros los aspectos básicos de la reunión correspondiente, los puntos principales de las deliberaciones y los acuerdos adoptados.

Puede suceder, no obstante, que haya aspectos de las actas que sí sea necesario mantener bajo reserva durante la tramitación del concreto procedimiento de selección, por ejemplo, la definición del contenido de la entrevista a los aspirantes si ésta aun no se ha producido y constituye —a la vista de las convocatorias— un elemento determinante de la selección. Como se ha señalado en el Fundamento Quinto de esta Resolución, el derecho de acceso no puede servir para revelar anticipadamente el contenido de las pruebas que se deben realizar en una fase posterior del proceso selectivo, pues ello desnaturalizaría el sentido y finalidad de la prueba y, en el caso de que su contenido fuera conocido por alguno de los aspirantes, vulneraría frontalmente los principios de igualdad, mérito y capacidad. Esta exclusión al contenido a pruebas aun no realizadas



se encuentra prevista expresamente en la Memoria explicativa del CEADO.

Igualmente habrá que anonimizar en las actas, en este caso, los datos de los participantes no seleccionados, pero atendiendo a la singularidad y requisitos de las plazas es previsible que no sea elevado el número de aspirantes a cada una de ellas, por lo que la anonimización en las actas de los datos de los no seleccionados será una tarea asumible por el Consorcio.

No asiste la razón a la reclamante cuando afirma que las actas de las reuniones de los Consejos Asesor y Rector del Consorcio deben proporcionarse íntegras, en todo caso.

En cuanto a los contenidos de actas de órganos de administración y dirección, el CTBG sostiene reiteradamente que *«debe tenerse en cuenta que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados, entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política»* (Resolución de 21 de octubre de 2016, recaída en el expediente R/0338/2016 y Resolución de 8 de agosto de 2017, recaída en el expediente R/0217/2017). En el mismo sentido, el Consejo de Transparencia y Protección de datos de Andalucía, en numerosas Resoluciones, por todas 31/2017, afirma *«es incontrovertible que la información solicitada, referente a las actas de un Consorcio, se encuentra bajo el ámbito de cobertura de la LTPA, por lo que en principio ha de ser accesible al escrutinio de la opinión pública»*.



Ello no obstante, en la normativa de transparencia únicamente se recogen, como obligaciones de publicidad activa respecto a este tipo de documentos, las de los acuerdos de las entidades incluidas en el artículo 4 de la Ley 8/2015 adoptados por los órganos de gobierno que tengan especial relevancia (artículo 13.2 Ley 8/2015), y las actas de los órganos de participación ciudadana (artículo 57.2 Ley 8/2015).

Como ya señaló este Consejo en su Informe 2/2018, de 29 de octubre, relativo a la publicación de las actas de las sesiones de los Plenos municipales, para proporcionar el contenido íntegro de un acta ante una solicitud de derecho de acceso hay que realizar, caso a caso, la ponderación exigida en la norma, tanto por la posible concurrencia de alguno de los límites del artículo 14 Ley 19/2013 — que pueden aplicar al Consorcio del Aeropuerto en atención a su actividad específica— como de los derivados de la protección de datos de carácter personal, regulados en el artículo 15, que contiene soluciones para conciliar el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía con el respeto a los datos de carácter personal, ya que su apartado 4 establece expresamente que los apartados anteriores no serán aplicables *«si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas»*.

Procede, en consecuencia, estimar la pretensión de la reclamante de obtener copia de los expedientes en los que se sustancian los procedimientos de selección del personal del Consorcio descritos en los Antecedentes de hecho Segundo y Séptimo de esta Resolución, y desestimar el acceso indiscriminado a las actas integrales de las reuniones de los Consejos Asesor y Rector del Consorcio.





En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 37.3 a) de la Ley 8/2015, el Consejo de Transparencia de Aragón:

### **III. RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar parcialmente las reclamaciones presentadas por D<sup>a</sup> \_\_\_\_\_, frente a dos Resoluciones del Consorcio del Aeropuerto de Teruel por las que se concede acceso parcial a la información pública solicitada, y reconocer el derecho a la entrega de la Relación de Puestos de Trabajo y de los expedientes en los que se sustancian los procedimientos de selección del personal descritos en los Antecedentes de hecho Segundo y Séptimo, y desestimarla en el acceso indiscriminado a las actas integrales de las reuniones de los Consejos Asesor y Rector del Consorcio.

**SEGUNDO.-** Instar al Consorcio del Aeropuerto de Teruel a que, en el plazo máximo de quince días hábiles, proporcione a la reclamante la información solicitada y no satisfecha, en los términos de los Fundamentos de Derecho Séptimo a Undécimo de esta Resolución y a enviar copia a este Consejo de Transparencia de Aragón de la documentación remitida.

**TERCERO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Consejo de Transparencia de Aragón y del Consorcio del Aeropuerto



de Teruel, previa disociación de los datos de carácter personal, y comunicarla al Justicia de Aragón.

Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva, y contra la misma solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de ésta, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículos 10.1 m) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

#### **EL PRESIDENTE DEL CONSEJO**

*Consta la firma*

**Jesús Colás Tenas**

#### **LA SECRETARIA**

*Consta la firma*

**Ana Isabel Beltrán Gómez**