



Resolución 077/2019

S/REF: 001-031274

N/REF: R/0077/2019; 100-002127

Fecha: 29 de abril de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Subvenciones al transporte aéreo

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 27 de noviembre de 2018, la siguiente información:

Estadística mensual de las subvenciones al transporte aéreo en el caso de residentes extrapeninsulares.

A ser posible, datos agregados por mes, línea aérea y ruta. Como datos: número total de billetes subvencionados, suma del importe final de los billetes y suma del importe total subvencionado.

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

Datos de 2016, 2017 y hasta el mes que se tengan datos de 2018.

2. Mediante resolución de fecha 3 de enero de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL (MINISTERIO DE FOEMENTO) contestó al interesado lo siguiente:

(...)

*De acuerdo, con la letras **c) del apartado 1 del artículo 18** de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*Por otra parte, según el **artículo 16** de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.*

En relación con la información solicitada en su parte de " Estadística mensual de las subvenciones al transporte aéreo en el caso de residentes extrapeninsulares. A ser posible, datos agregados por mes, línea aérea y ruta", no se encuentra disponible en la DGAC, sería necesario elaborar un informe específico. Esta acción obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

Por tanto, de acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley de Transparencia, la solicitud debe ser parcialmente inadmitida a trámite, ya que la información solicitada requeriría una acción previa de reelaboración.

Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Aviación Civil resuelve conceder el acceso parcial a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED] en relación con el importe total subvencionado y el número total de billetes de residentes subvencionados de los años 2016 y 2017, respecto al ejercicio 2018 aún no hay datos disponibles en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

TOTAL IMPORTE SUBVENCIONADO:

<i>Importe</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<i>Canarias</i>	<i>225.302.393,52 €</i>	<i>230.000.000,00 €</i>
<i>Baleares</i>	<i>109.589.918,52 €</i>	<i>106.170.501,20 €</i>

Ceuta/Melilla 10.373.168,66 € 7.932.180,00 €

TOTAL BILLETES ABONADOS:

<i>Pasajeros residentes</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<i>Canarias</i>	<i>5.598.821</i>	<i>5.383.803</i>
<i>Baleares</i>	<i>3.652.423</i>	<i>3.536.373</i>
<i>Ceuta/Melilla</i>	<i>251.657</i>	<i>198.341</i>

Asimismo, le indicamos que la información sobre las cantidades bonificadas en concepto de subvenciones al transporte aéreo para residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, es pública y puede consultarse en el Portal de Transparencia y en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, los importes liquidados por compañía y mercado en aplicación del Real Decreto 1316/2001, con el tratamiento indicado en el Art. 7 y a los que puede tener acceso en el siguiente enlace:

<http://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/convocatorias> Debe seleccionarse en dmon. del Estado "Ministerio de Fomento" y en Órgano, D.G. Aviación Civil antes de hacer click en "Procesar Consulta".

3. Con fecha 4 de febrero de 2019, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba, que:

A mi juicio, no es verosímil que un organismo que concede 344 millones de euros durante el año 2017 en concepto de subvenciones al transporte aéreo únicamente disponga de las estadísticas por territorio (Canarias, Baleares y Ceuta/Melilla) con los valores absolutos de importe subvencionado y billetes abonados.

Y vista la controversia surgida por el posible aumento del precio de los billetes subvencionados a raíz de la entrada en vigor de la subvención del 75%, y el anuncio del Ministro de Fomento de una investigación sobre esta posible subida, sería de lo más conveniente que la Dirección General de Aviación Civil analice los datos que tiene en su poder. Además de permitir que la ciudadanía tenga acceso a dicha información.

4. Con fecha 14 de febrero de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 8 de marzo de 2019, la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL realizó las siguientes alegaciones resumidas:

PRIMERA. - *La cantidad de datos necesarios para la gestión y control de estas subvenciones es muy elevada. Para atender la petición solicitada individualizando la subvención por mes, línea aérea y ruta, sería necesario un proceso de reelaboración de los datos de manera que fueran entendibles y procesables, lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola ad hoc para cumplimentar esta petición.*

*Por este motivo, la Dirección General de Aviación Civil considera que la solicitud de acceso a la información incurre en el supuesto contemplado en **la letra c) del artículo 18.1 de la Ley de Transparencia.***

Por otro lado, la reelaboración de la información que sería necesaria para dar cumplimiento a lo solicitado por el recurrente, es un proceso complejo que requeriría destinar tiempo y recursos de los que esta Dirección General no dispone, obligando a paralizar el resto de la gestión ordinaria de las subvenciones al transporte aéreo, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

*En este caso, estaríamos ante el supuesto contemplado en **la letra e) del artículo 18.1 de la Ley de Transparencia,** por el carácter abusivo no justificado de la solicitud con la finalidad de la Ley.*

SEGUNDA.- *En el supuesto de individualizar el dato por ruta, como solicita el interesado, podría darse el caso de que en las rutas en las que solo existe un operador, estemos ofreciendo información comercial que podría perjudicar los intereses económicos y comerciales de la compañía aérea. En este caso, estaríamos ante el supuesto contemplado en la letra h) del artículo 14.1 de la Ley de Transparencia.*

TERCERA. - *La **Ley 38/2003 General de Subvenciones,** en su **artículo 20** establece el carácter reservado de los datos relativos a las subvenciones y la obligación del personal al servicio de la Administración a guardar el más estricto y completo secreto profesional respecto de los datos sobre los que tengan conocimiento en este ámbito. En ese mismo artículo, en su **apartado 8** se establece lo siguiente en relación al acceso de los ciudadanos a los datos de subvenciones:*

"En aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, y para garantizar el

derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los siguientes contenidos: (...)"

Con fecha 3 de enero de 2019, esta Dirección General dictó resolución concediendo el acceso parcial a la información solicitada, en lo referente al importe total subvencionado y el número total de billetes de residentes subvencionados, a nivel de mercado (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla).

La información solicitada, es pública y puede consultarse en el Portal de Transparencia y en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, los importes liquidados por compañía y mercado en aplicación del Real Decreto 1316/2001, con el tratamiento indicado en el Art. 7 y a los que puede tener acceso en el siguiente enlace: <http://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/concesiones>.

*Como se ha comentado anteriormente, individualizar la subvención por mes, línea aérea y ruta requiere necesariamente un costoso trabajo de reelaboración y reestructuración de la información, además de afectar a los intereses económicos y comerciales de las compañías aéreas. Siendo de aplicación el límite al derecho de acceso de conformidad con el **artículo 14.1 h)** y las causas de inadmisión del **artículo 18.1 e) y e) de la Ley de Transparencia**.*

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](#)², la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12³](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

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

3. En el presente caso, y tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, la Administración ha concedido parcialmente el acceso a la información solicitada facilitando al interesado el importe total subvencionado y el número total de billetes de residentes subvencionados de los años 2016 y 2017 (Canarias, Baleares y Ceuta/Melilla), y ha denegado el resto al considerar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, que prescribe que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Respecto a esta causa de inadmisión debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo [CI/007/2015⁴](#), de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia, en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que, sumariamente, se señala lo siguiente:

(...)

• *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como "derecho a la información".*

(...) *puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de*

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

⁴ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.

Asimismo, debe tenerse en consideración la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016⁵, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: *“La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.*

(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición.”

- La Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *“El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia” (...).*

⁵ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html

- Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, "Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información. (...)

4. En relación con la justificación invocada por la Administración, se basa fundamentalmente en señalar que los datos *por mes, línea aérea y ruta no se encuentran disponible (...), sería necesario elaborar un informe específico (...)* obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención del servicio público encomendado. Asimismo, explica, en vía de alegaciones, que *sería necesario un proceso de reelaboración de los datos de manera que fueran entendibles y procesables, lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola ad hoc para cumplimentar esta petición.*

A este respecto, hay que señalar que una reclamación similar presentada contra la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL (MINISTERIO DE FOMENTO) ya fue tramitada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente [R/0571/2018](#).

En el mencionado expediente se reclamaba el acceso a una información similar, que fue parcialmente concedida proporcionando el enlace a la página web de subvenciones que ahora también se facilita en la resolución, y parcialmente denegada en base a la misma causa de inadmisión que en el presente caso. En la resolución del mencionado expediente se concluía lo siguiente:

3. Entrando en el fondo del asunto, tal y como consta en los antecedentes de hecho, en el presente caso la información solicitada por el reclamante consiste en El listado completo de las subvenciones concedidas, al transporte marítimo y aéreo, desde el primer año en que se tenga información hasta el 31 de agosto de 2018. Distinguiendo individualmente cada empresa aérea y marítima tramitadoras de la subvención. En los trayectos entre península y Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla. Identificando a la persona física beneficiaria de la subvención con el mismo respeto a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales que la base de datos nacional de publicación de subvenciones. Es decir DNI o NIE en su caso.

Es decir, conforme se explica en los escritos de alegaciones se trata de la subvención al transporte regular de viajeros para los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, que se aplica en el momento de la compra del billete por las compañías, que actúan como colaboradoras de la Administración, y que una vez utilizado el billete informan al Ministerio de Fomento, que tras el control pertinente determina el importe a abonar a la compañía, que se corresponde con la bonificación practicada al pasajero.

6. En relación con la justificación invocada por la Administración, se basa fundamentalmente en señalar que en la aplicación SARA (Sistema de Acreditación de Residencia Autorizado) no se encuentra disponible toda la información, tal y como se solicita, por lo que, sería necesaria una reelaboración que requeriría destinar tiempo y recursos, y paralizar el resto de la gestión ordinaria.

Una vez se accede al Sistema SARA en la página del Ministerio de Fomento, a través del enlace que el reclamante proporciona en su reclamación, se puede comprobar que la aplicación está destinada al residente que pretende beneficiarse de la subvención, ya que, además de una información general, se explican las condiciones a cumplir para la obtención de la bonificación y las instrucciones a seguir.

Por ello, parece evidente a nuestro juicio que, **aunque consten una serie de datos relacionados con las subvenciones a residentes, el proceso para elaborar la información no se puede considerar una mera suma de datos, ni que requiera un mínimo tratamiento de la información existente, incluso aunque no se cuestionara si la Administración carece o no medios técnicos para proporcionar la información**, y los tuviera, se entiende que ha de producir la información, teniendo previamente que buscar datos en diferentes bases, incluso externas, como en el BOE (tal y como reconoce el propio reclamante), teniendo en

cuenta que los billetes se pagan a las compañías aéreas que colaboran con la Administración, y que éstas informan al Ministerio de Fomento, que efectuado el control pertinente determina el importe a abonar a la compañía, lo que supondría un supuesto de reelaboración para poder identificar beneficiarios, casarlos con los datos existentes y, a su vez presentarlos diferenciados conforme se solicitan.

Aplicado el anterior criterio interpretativo así como los pronunciamientos judiciales al caso que nos ocupa, puede concluirse en nuestra opinión que, si bien hubiera sido deseable que la resolución de respuesta contuviera un mayor desarrollo de los argumentos por los que se considera necesaria una acción previa de reelaboración para proporcionar los datos solicitados, se dan las circunstancias para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración de la información, ya que el reclamante está manifestando en el trámite de audiencia (...)

Teniendo en consideración la similitud con la resolución mencionada, aunque hubiera sido deseable que la resolución de respuesta contuviera un mayor desarrollo de los argumentos que justifican la aplicación de la causa de inadmisión, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que para proporcionar la información sobre los billetes subvencionados por mes, línea aérea y ruta, dado que de lo que se dispone son de los totales anuales (información que proporciona), sería necesaria una acción previa de reelaboración.

En este sentido, hay que tener en cuenta, que en virtud del procedimiento existente para la concesión de la subvención y que se explica en el expediente resuelto (*que se aplica en el momento de la compra del billete por las compañías, que actúan como colaboradoras de la Administración, y que una vez utilizado el billete informan al Ministerio de Fomento, que tras el control pertinente determina el importe a abonar a la compañía, que se corresponde con la bonificación practicada al pasajero*) entendemos que habría que acudir a diferentes bases de datos en función del mes y de la compañía o compañías que hayan cubierto los diferentes trayectos, haciendo, por tanto, uso de diferentes fuentes de información para elaborar la respuesta, suponiendo un supuesto de reelaboración de la información en el criterio mantenido por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por todo ello, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, procede desestimar la Reclamación presentada por aplicación de la causa de inadmisión establecida en el artículo 18.1 c) invocada por la Administración en su

resolución, sin que sea necesario un pronunciamiento sobre las nuevas cuestiones manifestadas por la Administración en su escrito de alegaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 4 de febrero de 2019, contra la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL (MINISTERIO DE FOMENTO).

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

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](#)⁸.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

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