



Resolución 604/2020

S/REF: 001-044755

N/REF: R/0604/2020; 100-004163

Fecha: La de firma

Reclamante: Access Info Europe

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Documentos e informe de vuelo de la aeronave DC-3

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la Asociación reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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 21 de julio de 2020, la siguiente información:

Documentos relacionados con el avión e informe de vuelo de la aeronave DC-3, de [REDACTED] [REDACTED] (propiedad privada), radio inoperable, que partió de Madrid, España, el día 3 de octubre de 1980, rumbo a Alemania, pilotado por [REDACTED] y copilotado por [REDACTED]. El avión desapareció después del despegue, posiblemente sobre territorio español o en el mar Mediterráneo. Por lo que se solicita la siguiente información:

-Registros de mantenimiento de los motores y el fuselaje de la aeronave.

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

- El plan de vuelo.
- El certificado de aeronavegabilidad.
- Nombres de los funcionarios firmantes.
- Rastros de radar y los informes recogidos.
- Informes de los funcionarios españoles que estaban en alerta o monitoreando la aeronave después del despegue.
- Declaraciones y grabaciones de testigos.
- Registros de contactos y comunicaciones entre organismos españoles y otros gobiernos, relacionados con la aeronave de [REDACTED] y vinculados.
- Copia del plan de vuelo VFR dejado por la tripulación.
- Cualquier otro documento relacionado con el accidente de la aeronave antes mencionada.

2. Mediante resolución de 6 de agosto de 2020, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó lo siguiente:

(...)

El artículo 19.4 de la LTAIPBG referida a la tramitación de las solicitudes de información pública establece que «Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso».

Es necesario destacar en este punto que la CIAIAC está adscrita orgánicamente al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Subsecretaría en régimen de independencia funcional, si bien, no puede recibir ningún tipo de instrucción en el desempeño de sus actividades por parte de este Ministerio.

Es por ello que, con fecha 22 de julio de 2020, esta Subsecretaría remitió a la CIAIAC la solicitud de información pública recibida a los efectos de que el Pleno de la Comisión, en cuanto órgano competente para acordar, en su caso, el acceso a la misma, se pronunciara al respecto.

El Pleno de la CIAIAC, reunido en sesión plenaria celebrada el 29 de julio de 2020 y tratando esta cuestión en el punto 5.4 del Orden del Día, ha acordado lo siguiente:

«Una vez recibida y examinada la solicitud, el Pleno constata que, para dar respuesta a esta solicitud, es aplicable la siguiente normativa:

a) Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea.

b) Reglamento (UE) Nº 996/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil.

c) Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (undécima edición, julio de 2016, efectiva desde el 10 de noviembre de 2016).

Considerando que:

El Reglamento (UE) Nº 996/2010 y la Ley de Seguridad Aérea declaran expresamente la reserva de la información que se solicita y que dicha reserva se ve complementada por la previsión contenida en el Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil que limita la posibilidad de entrega de dicha información.

- De acuerdo a la Resolución 205/2019 de 19 de junio de 2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que la normativa aplicable a la investigación de accidentes constituye una normativa específica en materia de acceso de aplicación preferente a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Pleno de la CIAIAC no ha advertido que la entidad solicitante invoque fines más dignos de protección que aquellos fines que protege la normativa internacional, comunitaria e interna cuando se recaba información sensible durante la investigación técnica de un accidente, esto es: la mejora de la seguridad aérea o de la investigación técnica.

Por lo anterior, el Pleno de la CIAIAC, acuerda denegar la información solicitada.»

3. Ante la citada respuesta, mediante escrito de entrada el 14 de septiembre de 2020, ACCESS INFO EUROPE presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...)

Sin embargo, cabe destacar que algunos de los documentos solicitados no están intrínsecamente vinculados a la investigación de un accidente aéreo, sino que forman parte

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

de las actuaciones de inspección aeronáutica obligatorias para cualquier aeronave con matrícula española o con entrada o salida de territorio español, como parte del cumplimiento de las normas reguladoras de la actuación civil conforme al artículo 20 de la Ley 21/2003, de 7 de julio de Seguridad Aérea, y en línea con las disposiciones normativas europeas.

4. Adicionalmente, se debe señalar que la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil publica en su página web informes finales de investigaciones de accidentes e incidentes ocurridos en territorio español. Sin embargo, solo es posible visualizar desde el año 2000 en adelante, pero no establece una vía de acceso a los informes de años anteriores. Además, se ha verificado que dicho informe tampoco se ha entregado a los familiares de las personas a bordo. Access Info en comunicación con el hijo del piloto ██████████, el ciudadano estadounidense ██████████, no solo ha confirmado la falta de entrega del informe a los familiares, sino que le ha sido denegado a familiares el acceso a esta información en distintas oportunidades. Obligación que está contemplada en el artículo 15.4 del Reglamento (UE) N° 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil, que señala:

“Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar cualquier información sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales”.

La entrega de esta información no puede considerarse perjudicial a los objetivos de la investigación de seguridad, ya que se presupone que es una investigación cerrada al haber ocurrido hace casi 20 años atrás.

PRIMERO. - NO EXISTE UN RÉGIMEN DE ACCESO ESPECIAL PARA DOCUMENTOS RELACIONADOS CON LAS INSPECCIONES AERONÁUTICAS.

Habiéndose expuesto que la información solicitada no solo es aquella derivada de la investigación de un accidente aéreo, sino que trata en su mayoría de información relativa a una inspección aeronáutica según lo establecido en el Título III de Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, y no señalándose ningún tipo de régimen de acceso específico para tal información dentro de este Título, se considera que parte de la información

solicitada es susceptible de ser solicitada mediante el procedimiento de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Aplicándose específicamente a la información contenida en el artículo 28 de la Ley 21/2003, que no tiene carácter de reserva según esta propia ley y que se encuentra relacionada con la información objeto de solicitud:

“1. Las actuaciones en que se concrete el ejercicio de la función de la inspección aeronáutica que tengan efectos jurídicos frente a terceros o carácter preceptivo, se documentarán en diligencias, comunicaciones, dictámenes técnicos, informes y actas.

2. Se consignará en un acta el resultado de las inspecciones realizadas para controlar el cumplimiento de la normativa aplicable. En el acta se harán constar necesariamente los siguientes extremos: a) El nombre y acreditación del inspector. b) El lugar, fecha y hora en que se llevó a cabo la actividad inspectora. c) La identidad de la persona responsable de la entidad, producto, servicio, actividad o instalación inspeccionada. d) Los elementos esenciales de la inspección practicada y, en su caso, las deficiencias, irregularidades o incumplimientos legales constatados. e) En su caso, propuesta de posibles medidas a adoptar, de conformidad con las normas de aplicación, para subsanar tales deficiencias, irregularidades o incumplimientos. f) La conformidad o disconformidad con todo ello del sujeto inspeccionado.

3. Se reflejará en un informe o dictamen técnico el resultado de las actuaciones de verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos para el otorgamiento, mantenimiento y renovación de los certificados, aprobaciones, autorizaciones, licencias y habilitaciones que sean preceptivos en materia de aviación civil. En los informes o dictámenes técnicos se harán constar los extremos siguientes: a) El nombre y acreditación de quien realiza la actuación inspectora. b) La identidad de la persona o del responsable de la entidad, producto, equipo, servicio, actividad o instalación objeto de supervisión, comprobación o auditoría. c) Actuaciones realizadas, indicando su resultado y, en su caso, las deficiencias, irregularidades o incumplimientos de la normativa aplicable constatados. d) En su caso, propuesta de posibles medidas a adoptar, de conformidad con las normas de aplicación, para subsanar tales deficiencias, irregularidades o incumplimientos. e) La conformidad o disconformidad con todo ello de la persona o entidad objeto de la verificación o supervisión.

4. Las auditorías de organización y procedimientos que se realicen a las personas físicas y jurídicas que realicen actividades reguladas por la normativa de aviación civil darán lugar a los correspondientes informes y, en su caso, actas.

5. Finalizada su actividad, los responsables de la actuación practicada remitirán las correspondientes actas, informes y dictámenes técnicos a la Dirección General de

Aviación Civil y formularán, cuando proceda, propuesta de incoación de expediente sancionador.

6. Las actas, informes y dictámenes resultado de las inspecciones y controles técnicos a que se refiere este artículo, formalizados en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de sus derechos e intereses puedan aportar o hacer valer los administrados”

SEGUNDO. – OBLIGACION DE PUBLICACIÓN DEL INFORME FINAL DE LA INVESTIGACIÓN.

Habiéndose constatado la publicación de informes finales de investigación de accidentes aeronáuticos por parte de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil en su página web y verificado la imposibilidad de acceder a informes de años anteriores al año 2000. Y siendo, además, una obligación conforme a los incisos 6.5 y 6.6 del Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (undécima edición, julio de 2016, efectiva desde el 10 de noviembre de 2016), que señala:

“6.5 En pro de la prevención de accidentes, el Estado que realice la investigación de un accidente o incidente pondrá a disposición del público el informe final lo antes posible y, si se puede, en un plazo de 12 meses.

Nota. — Para poner a disposición del público el informe final, éste puede publicarse en la Internet y no necesariamente en forma impresa.

6.6 Si el informe no puede ponerse a disposición del público en un plazo de 12 meses, el Estado que lleve a cabo la investigación pondrá a disposición del público una declaración provisional en cada aniversario del suceso, indicando los pormenores del progreso de la investigación y cualquier cuestión de seguridad operacional que se haya suscitado”.

TERCERO. - NO EXISTE NECESIDAD DE MOTIVACIÓN NI DE APLICACIÓN DE FINES MÁS DIGNOS PARA LA SOLICITUD DE LA INFORMACIÓN.

Demostrada la aplicación de la Ley 19/2013 para la solicitud de aquella información que no tiene la condición de reserva, se hace aplicable el artículo 17.3 de esta ley que contempla:” El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud”.

Por ende, no es necesario motivar la solicitud, y mucho menos motivar intereses dignos de mayor protección que los protegidos por la Ley y el Reglamento UE para no divulgar la información, especialmente en aquellos documentos donde existe la obligación de publicar un informe final.

5. Con fecha 17 de septiembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 6 de octubre de 2020, el citado Ministerio reiteró el contenido de su resolución y realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Se da traslado de las alegaciones formuladas por la CIAIAC, adoptadas por Acuerdo del Pleno de la Comisión en la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2020:

«Una vez recibida y examinada la reclamación, el Pleno considera que no se ha presentado información adicional relevante que motive un cambio en el sentido del acuerdo adoptado en el Pleno de 29 de julio de 2020.

En particular, como sustento de su escrito, el reclamante invoca el Título III de la Ley 21/2003, denominado “De la Inspección Aeronáutica”, que no es de aplicación a la información obtenida en la investigación técnica de accidentes o incidentes en la aviación civil, considerada en el Título II de la mencionada Ley y sobre el que ya se argumentó el acuerdo adoptado por el Pleno de la CIAIAC el 29 de julio de 2020.

El acceso al contenido de los expedientes de investigación de accidentes de aviación civil está regulado por una normativa específica, lo que hace de aplicación la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley de Transparencia), por el que dicho acceso debe ser regulado por esta normativa específica y solo con carácter supletorio por la Ley de Transparencia.

Ya ha resuelto anteriormente el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en este sentido (Resolución 205/2019), en el que el solicitante pretendía acceder al contenido del expediente de otra investigación, haciendo un análisis completo de la normativa de acceso a la información contenida en los expedientes de investigación y concluyendo que: “nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso de aplicación preferente a la LTAIBG [...]”

En segundo lugar, la Secretaría de la CIAIAC constata que sí se ha facilitado copia del Informe Final del accidente a los familiares que lo han solicitado, cumpliendo así con la obligación del punto 6.5 del Anexo 13 de OACI, de poner a disposición del público el Informe

Final de las investigaciones técnicas llevadas a cabo. En este sentido, es preciso indicar que la OACI no obliga a la publicación de los informes finales a través de Internet, sino únicamente a ponerlos a disposición del público.

(...)

Por lo anterior, el Pleno de la CIAIAC, acuerda reafirmarse en el acuerdo adoptado el 29 de julio de 2020, y denegar la información solicitada.

6. El 7 de octubre de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente a ACCESS INFO EUROPE para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 22 de octubre de 2020 la reclamante añadió, a lo ya indicado en su reclamación, lo siguiente:

El Subsecretario de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana insiste la existencia de un régimen específico de acceso (...) cabe recordar que no toda la información solicitada ha sido producto de una investigación de accidente de aviación civil, sino que se trata de documentos derivados de procedimientos rutinarios que deben cumplir conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea (...)

Dentro del mismo Título de esta ley, en su artículo 28 se señala específicamente el contenido de las actas e informes que se realicen como consecuencia de la inspección aeronáutica. Cabe destacar que en ninguno de los artículos que componen este Título se menciona un régimen específico de acceso a la información, y mucho menos, un carácter de reserva de la misma.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre de 2015 (...)

Cabe señalar que el Anexo 13 de la Organización de Aviación Civil Internacional, ni en su Capítulo 6 sobre el Informe Final, ni en ningún otro capítulo indica que la denominación "público" se refiere exclusivamente a los familiares de las víctimas de un accidente aéreo, por lo que se considera excesivo decir que por haberse facilitado copia del Informe Final del accidente a los familiares, se ha cumplido con la obligación del punto 6.5 del Anexo 13 de la OACI, de poner a disposición del público el Informe Final de las investigaciones técnicas llevadas a cabo.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

Además, el propio Subsecretario de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana reconoce la obligación de poner a disposición del público el Informe Final cuando señala "En este sentido, es preciso indicar que la OACI no obliga a la publicación de los informes finales a través de Internet, sino únicamente a ponerlos a disposición del público". Si bien es cierto el mismo Anexo 13 de la OACI indica que podrá publicarse en internet, como alternativa a la publicación impresa, en ningún momento señala que no se podrá acceder a ella. La cuestión aquí planteada entonces es ¿cómo se pone a disposición del público este Informe Final? Si ya el Subsecretario ha mencionado que no tienen la obligación de publicarlo en internet y, además, también sostiene que no se puede obtener mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información. Entonces, solicitamos, adicionalmente, que se indique cómo han cumplido con la obligación señalada en el Anexo 13 de la OACI.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), 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 Gobierno⁵](#), 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. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), 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. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar, tal y como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes de hecho, que la solicitud de información - *Documentos relacionados con el*

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

*aviación e informe de vuelo de la aeronave DC-3, que partió de Madrid el día 3 de octubre de 1980, rumbo a Alemania y desapareció después del despegue, posiblemente sobre territorio español o en el Mediterráneo- ha sido denegada por la Administración al considerar de aplicación la Disposición Adicional Primera apartado 2, según la cual *Se registrarán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materia que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.**

Fundamenta la Administración su denegación en los siguientes argumentos:

- El Reglamento (UE) N° 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y la Ley 21/2003, de 7 de julio de Seguridad Aérea *declaran expresamente la reserva de la información que se solicita* y que dicha reserva se ve complementada por la previsión contenida en el Anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (undécima edición, julio de 2016, efectiva desde el 10 de noviembre de 2016) que *limita la posibilidad de entrega de dicha información.*
- La [Resolución 205/2019](#)⁷ de 19 de junio de 2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno *establece que la normativa aplicable a la investigación de accidentes constituye una normativa específica en materia de acceso de aplicación preferente a la LTAIBG.*
- *Que no ha advertido que la entidad solicitante invoque fines más dignos de protección que aquellos fines que protege la normativa internacional, comunitaria e interna cuando se recaba información sensible durante la investigación técnica de un accidente, esto es: la mejora de la seguridad aérea o de la investigación técnica.*

Analizando los citados argumentos, debemos señalar en primer lugar que, efectivamente, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado anteriormente en el expediente de reclamación R/205/2019 sobre una cuestión similar.

En la solicitud de información de la que traía causa la citada reclamación, entre otras cuestiones se requería *el acceso a toda la información recabada por la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil (CIAIAC), en el marco de la investigación del accidente sufrido por el vuelo XXXXXXXX y que tuvo como resultado el Informe Técnico XXXXX aprobado por el pleno de dicha Comisión XXXX.*

⁷ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/index.html>

En la resolución desestimatoria de la mencionada reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mantuvo la siguiente argumentación:

Por otro lado, y teniendo en cuenta los argumentos señalados, conviene en un primer momento, analizar si nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso por cuanto, en el supuesto de que la respuesta fuera afirmativa, nos encontraríamos ante el desplazamiento de la LTAIBG en pro de la aplicación de dicha normativa específica.

Como hemos indicado previamente, la disposición adicional primera, en su apartado segundo, prevé que, en caso de existir materias que cuenten con un régimen específico en materia de acceso, será esta normativa- y, en su caso, la LTAIBG supletoriamente- la de aplicación.

Dicha disposición ha sido objeto de un criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38. 2 a) de la LTAIBG que se pronuncia en los siguientes términos:

IV. La disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. En opinión del Consejo, la mencionada disposición adicional tiene como objetivo la preservación de otros regímenes de acceso a la información que hayan sido o puedan ser aprobados y que tengan en cuenta las características de la información que se solicita, delimite los legitimados a acceder a la misma, prevea condiciones de acceso etc. Por ello, sólo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso.

La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedarán exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIBG han entendido necesario

preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con ésta última como norma supletoria.

V. Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera -el régimen específico de acceso a la legislación medioambiental, contenido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, y el previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público- lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

6. Para tener en cuenta si la normativa que alega la Administración contiene un régimen específico en materia de acceso ha de analizarse las previsiones contenidas en la misma respecto del acceso a la información que ahora se solicita.

En primer lugar, el art. 18 de la LSA antes mencionada, denominado- carácter reservado de la información- dispone lo siguiente:

1. Los datos, registros, grabaciones, declaraciones, comunicaciones, indicadores e informes facilitados en el marco del Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil por los profesionales aeronáuticos y proveedores de servicios y productos aeronáuticos a los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, tienen carácter reservado y sólo pueden ser utilizados para los fines previstos en él.

El deber de reserva en relación con la información obtenida en la investigación técnica de los accidentes o incidentes en la aviación civil se regirá por lo previsto en el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010.

En todo caso, la información a que se refieren los párrafos anteriores se recaba con la única finalidad de reforzar la seguridad operacional y prevenir futuros accidentes e incidentes, y no con la finalidad de determinar culpas o responsabilidades.

2. Este deber de reserva vinculará:

a) A todos los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, y a quienes presten servicios en ellos.

b) A los miembros del Pleno de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, al personal investigador que la asiste y al resto del personal a su servicio, así como a quienes éstos hayan suministrado información en el marco de la investigación.

c) A cuantas personas tengan acceso a dicha información en el ejercicio de funciones con motivo de la colaboración con el Programa Estatal de Seguridad Operacional de la Aviación Civil o en la investigación de un accidente, o de modo accidental.

3. El incumplimiento del deber de reserva regulado en este artículo determinará las responsabilidades penales y las demás previstas por las leyes.

4. Los obligados por el deber de reserva no podrán prestar declaración ni publicar, comunicar o exhibir datos o documentos reservados, ni siquiera después de haber cesado en el servicio, salvo permiso expreso, según corresponda, del órgano competente de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea o de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, que sólo podrá otorgarse en los supuestos previstos en el artículo siguiente o en la normativa comunitaria que sea de aplicación. Si dicho permiso no fuera concedido, la persona afectada mantendrá la reserva y quedará exenta de la responsabilidad que pudiera derivarse de denegar información a las instancias indicadas en dicho precepto.

5. Los sujetos del sector público y privado obligados por el Programa Estatal de Seguridad Operacional para la Aviación Civil establecerán protocolos que permitan preservar el carácter reservado de la información.

Por su parte, y respecto de la posible según el art. 19 cesión o comunicación de la información:

1. La información a la que se refiere el artículo 18.1 sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los casos siguientes:

a) Cuando sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos.

La Comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil remitirá la información necesaria, limitándose a facilitar los antecedentes que obren en su poder en relación a los factores contribuyentes que hayan provocado un accidente o incidente aéreo. La identificación de

los factores no implica la asignación de la culpa o la determinación de la responsabilidad, civil o penal.

b) Cuando lo soliciten las Comisiones parlamentarias de investigación a que se refiere el artículo 76 de la Constitución. Los miembros de la Comisión de investigación que reciban la información vendrán obligados a mantener su reserva.

El Director de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea podrá solicitar motivadamente que las sesiones de dichas Comisiones parlamentarias se declaren secretas.

c) Cuando la Agencia Estatal de Seguridad Aérea actúe en cumplimiento de deberes de colaboración establecidos en normas internacionales, comunitarias o nacionales, bajo la exigencia de recíproca confidencialidad.

d) Cuando a juicio de los organismos, órganos, entes y entidades del sector público a que se refiere el artículo 11.3, párrafo primero, se considere que la comunicación de determinados datos entre sí o a la autoridad aeronáutica y a las personas y organizaciones aeronáuticas afectadas, sea necesaria para prevenir accidentes o incidentes.

2. La información a que se refiere el artículo 18.1, segundo párrafo, sólo podrá ser comunicada o cedida a terceros en los supuestos previstos por la normativa comunitaria que resulte de la aplicación.

La Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil y el resto de las autoridades o instituciones que pudieran estar implicadas en las actividades relacionadas con la investigación deberán suscribir los Acuerdos previos de conformidad con lo previsto en el artículo 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, en los que se abordará, entre otros aspectos, el intercambio de la información y el uso adecuado de la información relativa a la seguridad.

3. En el supuesto previsto en el apartado 1.a) los obligados a facilitar la información podrán solicitar a los órganos judiciales o al Ministerio Fiscal que mantengan el carácter reservado de esa información y que adopten las medidas pertinentes para garantizar la reserva durante la sustanciación del proceso.

El órgano judicial podrá adoptar cuantas medidas procedan para proteger la información y, en particular, podrá prohibir su publicación o comunicación.

4. Por otro lado, caben destacar las siguientes disposiciones del Reglamento (UE) No 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 sobre

investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE

Considerando (23)

*Un accidente suscita toda una serie de intereses públicos diferentes, como la prevención de futuros accidentes y la buena administración de la justicia. Esos intereses van más allá de los intereses individuales de las partes involucradas y del suceso específico. **A fin de garantizar el interés público general, es necesario un equilibrio justo entre todos los intereses.***

Artículo 4 Autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en la aviación civil

1. Cada Estado miembro garantizará la realización o supervisión, sin interferencias externas, de investigaciones de seguridad por una autoridad nacional permanente encargada de las investigaciones de seguridad en la aviación civil («autoridad encargada de las investigaciones de seguridad»), capaz de realizar de forma independiente una investigación completa sobre la seguridad, bien por cuenta propia o mediante acuerdos con otras autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad.

2. La autoridad encargada de las investigaciones de seguridad será independiente desde el punto de vista funcional, especialmente de las autoridades aeronáuticas nacionales responsables en materia de navegabilidad, certificación, operaciones de vuelo, mantenimiento, concesión de licencias, control del tránsito aéreo o de la explotación de los aeródromos, y en general, de cualquier otra parte o entidad cuyos intereses o misiones pudieran entrar en conflicto con la función que se haya confiado a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o que pudieran influir en su objetividad.

3. Durante la investigación de seguridad, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad no solicitará ni aceptará ninguna instrucción y dispondrá de una autoridad sin restricciones para realizar las investigaciones de seguridad.

Artículo 14. Protección de información sensible en materia de seguridad

*1. Los siguientes registros **no serán publicados o utilizados para fines distintos de la investigación de seguridad:***

a) todas las declaraciones de personas tomadas por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en el transcurso de su investigación;

b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad;

c) información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas;

d) material presentado posteriormente durante el transcurso de la investigación, como notas, borradores, dictámenes escritos por los investigadores, opiniones manifestadas al analizar la información, incluida la información de los registradores de vuelo;

e) información y pruebas facilitadas por investigadores de otros Estados miembros o de terceros países, con arreglo a las disposiciones de las normas y métodos internacionales recomendados, si así lo solicita dicha autoridad encargada de la investigación de seguridad;

f) borradores del informe preliminar o final o declaraciones provisionales;

g) registros de voz e imagen de la cabina de pilotaje y sus transcripciones, así como registros de voz dentro de las unidades de control del tránsito aéreo garantizando asimismo que la información no pertinente en el marco de la investigación de seguridad, en particular la relativa a la intimidad personal, se proteja adecuadamente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3.

2. Los siguientes registros *no serán publicados o utilizados con fines distintos de la investigación de seguridad u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación:*

a) todas las comunicaciones entre personas que hayan estado involucradas en la operación de la aeronave;

b) los registros y las transcripciones escritos o electrónicos de los registros de las unidades de control del tránsito aéreo, incluidos los informes y los resultados realizados con fines internos;

c) las cartas de envío para la transmisión al destinatario de recomendaciones de seguridad de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, si así lo solicita la autoridad que emite la recomendación;

d) las notificaciones de sucesos en virtud de la Directiva 2003/42/CE.

Las grabaciones del registrador del vuelo no se publicarán ni se utilizarán con fines distintos de la investigación de seguridad, la navegabilidad o el mantenimiento, salvo si se aplica el anonimato a tales datos o se divulgan aplicando procedimientos de seguridad.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la administración de justicia o la autoridad competente para decidir sobre la divulgación de los registros con arreglo al Derecho nacional podrá decidir que los beneficios de la divulgación de los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 para otros fines permitidos por la ley compensan el efecto adverso nacional e internacional de dicha acción para la investigación en curso o cualquier investigación de seguridad futura. Los Estados miembros podrán decidir limitar los casos en los que pueda adoptarse dicha decisión de divulgación, en el respeto de los actos jurídicos de la Unión. (...)

Artículo 15. Comunicación de la información

1. El personal de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, o cualquier otra persona que participe en la investigación de seguridad o contribuya a ella, estará sujeto a las normas aplicables al secreto profesional, incluso por lo que respecta al anonimato de las personas involucradas en un accidente o incidente, en virtud de la legislación aplicable.

2. Sin perjuicio de las obligaciones que figuran en los artículos 16 y 17, la autoridad encargada de la investigación de seguridad comunicará la información que considere pertinente para prevenir accidentes o incidentes serios a las personas responsables del mantenimiento o de la fabricación de aeronaves o de sus equipos y a las personas o entidades jurídicas responsables de la explotación de aeronaves o de la formación de personal.

3. Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los artículos 16 y 17, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad y los representantes acreditados a que se refiere el artículo 8 entregarán a la AESA y a las autoridades nacionales de aviación civil toda la información factual correspondiente obtenida durante la investigación de seguridad, **excepto la información a la que se refiere el artículo 14, apartado 1**, o la que pueda causar un conflicto de intereses. La información que reciban la AESA y las autoridades nacionales de aviación civil se protegerá de conformidad con el artículo 14 y los actos jurídicos de la Unión y la legislación nacional aplicables.

4. Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar cualquier información sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales.

5. *Antes de hacer pública la información a que se refiere el apartado 4, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad transmitirá dicha información a las víctimas y a sus familiares o sus asociaciones, velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad.*

5. *En cuanto al Anexo 13 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, destaca lo previsto en su apartado 5.2 El Estado que lleve a cabo la investigación de un accidente o incidente no dará a conocer los registros siguientes para fines que no sean la investigación de accidentes o incidentes, a menos que la autoridad competente designada por dicho Estado determine, de conformidad con la legislación nacional y con sujeción al Apéndice 2 y a 5.12.5, que la divulgación o uso de dichos registros es más importante que las posibles consecuencias adversas, a nivel nacional e internacional, que podría tener tal decisión para esa investigación o futuras investigaciones (...)*

6. *Asimismo, han de mencionarse los diversos pronunciamientos judiciales que han analizado la interpretación que debe darse a la disposición adicional primera, apartado dos, y en concreto qué debe considerarse como normativa específica en materia de acceso al objeto de declarar la supletoriedad de la LTAIBG.*

- *Así, la Sentencia 145/2016, de 28 de octubre de 2016 dictada por el Juzgado central de lo contencioso-administrativo nº 5 en el PO 18/2016 analiza si la normativa recogida en la Ley 58/2003, General Tributaria, y que declara secreta toda información de naturaleza tributaria puede ser entendida como una normativa específica en materia de acceso en el sentido de la disposición adicional primera, apartado segundo de la LTAIBG. Como argumentos para su posición favorable a dicha consideración, expone los siguientes:*

*(...) "la Ley de Transparencia y Buen Gobierno expresamente reconoce la existencia de materias que cuentan con una regulación específica, a la que se ha de estar, y donde aquella es de aplicación supletoria. **No estamos hablando solamente de requisitos formales de acceso; sino de condiciones y requisitos de acceso a la información**". (...) "si bien, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno son ejes fundamentales de toda acción política; que dicho derecho de acceso a la información pública, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; configurado de forma amplia, y del que son titulares todas las personas, pudiendo ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; dicho derecho necesariamente ha de verse limitado en algunos casos, a la luz de la propia naturaleza de la información **cuando entre el conflicto con otros intereses protegidos o con la normativa que lo regula**". (...) "la Ley a que estamos aludiendo, parte de un derecho amplio y extenso de acceso a la información pública, lo que conlleva que la limitación a tal derecho ha de realizarse a tenor de una*

interpretación estricta y restrictiva. Pero lo expresado ha de armonizarse con la protección de aquellos derechos de naturaleza preferentes y con las disposiciones especiales que rigen en algunas materias. El derecho a la información no puede entenderse con carácter absoluto ni preferente a otros derechos. Estamos ante una regulación general cuya finalidad es el acceso a la información pública; pero que ha de adaptarse a cada caso. El derecho a la información tiene límites. Límites que, no son solo los recogidos en la propia norma reguladora del acceso a la información; sino en otras normas y en la C.E. como expresamente recoge la Ley 19/2013 en la DA 1ª".

- *Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictada en el recurso de apelación 71/2016 contra la sentencia de instancia, y cuyo fallo es desestimatorio del recurso indica lo siguiente:*

La preferencia en su aplicación, de la Ley Especial sobre la General, que en este caso están representadas por la Ley 58/2003, artículo 95, y la Ley 19/2013- que regula con carácter general la transparencia en la actuación de la Administración y otros sujetos, a través de la información de su actuación".

El derecho de Información, constituye un derecho de elaboración legal, recogido en la Constitución, artículo 105.b), pero fuera de la regulación contenida en los artículos 14 al 30, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20.1.d) de la Constitución y (...) avanza como su límite, inicialmente, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, por lo que no lo consagra como un derecho absoluto. Fijado por tanto, que no se trata de un derecho absoluto, y que tiene las preferencias que deba tener frente a la existencia de otros derechos, debe tenerse en cuenta que sus límites, siempre deberán ser establecidos por normas con rango de Ley ordinaria, por lo menos.

La Ley 58/2003 establece un sistema de información propio, en sus artículos 93 y 94. Una obligación de información de una serie de personas físicas y jurídicas, autoridades y entidades, pero a favor de la Administración Tributaria. (...) Por tanto, nos hallamos que existe una regulación específica y vigente, no incompatible con la regulación de la Ley de Transparencia, de acceso a la información que obra en la Administración Tributaria y que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio".

(...)

12. En definitiva, de los fundamentos jurídicos precedentes, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- *El Reglamento Europeo nº 996/2010 y la LSA declaran expresamente la reserva de la información que se solicita. Dicha reserva se ve complementada por la previsión contenida en el anexo 13 al Convenio sobre Aviación Civil que limita la posibilidad de entrega de dicha información. Esta normativa ha sido expresamente declarada por la Audiencia Nacional como una regulación específica debido al carácter reservado ex lege que tiene la información.*

- *Existen precedentes judiciales que indican que la LTAIBG debe compaginarse con otras normativas que atiendan a la naturaleza de la información y que, en consecuencia, deben ser aplicadas con carácter preferente. Entre esa normativa se encuentra la tributaria, que declara reservada- a semejanza de lo que sucede en el caso que nos ocupa- cualquier información de naturaleza tributaria- secreto tributario-.*

- *Igualmente, existen precedentes judiciales en los que se concluye que la LTAIBG no es la vía de acceso a información de naturaleza confidencial que no fue incorporada a un procedimiento judicial y, por lo tanto, no devino accesible para las partes interesadas en el procedimiento.*

En definitiva, por los argumentos señalados, debemos concluir que nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso de aplicación preferente a la LTAIBG y que, en este supuesto, declara reservada la información que se solicita, por lo que la presente reclamación ha de ser desestimada.

4. Teniendo en cuenta lo anterior y en atención a la similitud de cuestiones planteadas, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resulta igualmente de aplicación al presente supuesto la Disposición Adicional Primera apartado 2. Por ello, debemos concluir que nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso de aplicación preferente a la LTAIBG que, en este caso, declara reservada la información que se solicita.

Asimismo, cabe señalar que no comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la teoría expuesta por la reclamante en relación con que *no toda la información solicitada ha sido producto de una investigación de accidente de aviación civil, sino que se trata de documentos derivados de procedimientos rutinarios, sino que trata en su mayoría de información relativa a una inspección aeronáutica, por lo que, algunos de los documentos solicitados no están intrínsecamente vinculados a la investigación de un accidente aéreo, sino que forman parte de las actuaciones de inspección aeronáutica obligatorias para cualquier aeronave con matrícula española o con entrada o salida de territorio español, etc.*

Así, y aunque como también argumenta la reclamante *no existe un régimen de acceso especial para documentos relacionados con las inspecciones aeronáuticas*, a juicio de este

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la documentación solicitada si bien se derive parcialmente de las actuaciones de inspección o control de aeronaves, desde el momento en el que se produce el accidente aéreo y se inicia la investigación, toda la información o documentación existente relacionada con esas inspecciones obligatorias se incorporan a la citada investigación, dando como resultado los informes o documentos que se elaboren durante la investigación de los mismos.

A nuestro juicio, resulta lógico pensar que, si se inicia una investigación como consecuencia del accidente sufrido por una aeronave con el fin de obtener una mejora de la seguridad aérea o de la investigación técnica, se incorporen al expediente de investigación todos los antecedentes disponibles de la aeronave en cuestión, como los *registros de mantenimiento de los motores y el fuselaje de la aeronave, el plan de vuelo, el certificado de aeronavegabilidad, copia del plan de vuelo VFR dejado por la tripulación, etc*, documentos solicitados por la reclamante y que formarían parte de los denominados *documentos relacionados con las inspecciones aeronáuticas*.

De ahí que la normativa anteriormente señalada por ejemplo, el artículo 19 de la LSA, en relación con la cesión de la información cuando sea requerida por los órganos judiciales o el Ministerio Fiscal para la investigación y persecución de delitos, establece que *Comisión de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil remitirá la información necesaria, limitándose a facilitar los antecedentes que obren en su poder en relación a los factores contribuyentes que hayan provocado un accidente o incidente aéreo*. Antecedentes entre los que van a estar los *documentos relacionados con las inspecciones aeronáuticas*.

Todo ello, a nuestro parecer, con independencia de la fecha del accidente o de si la investigación ha finalizado hace tiempo.

5. Por último, se considera necesario señalar lo siguiente:

- La Administración ha manifestado que *la Secretaría de la CIAIAC constata que sí se ha facilitado copia del Informe Final del accidente a los familiares que lo han solicitado, cumpliendo así con la obligación del punto 6.5 del Anexo 13 de OACI, de poner a disposición del público el Informe Final de las investigaciones técnicas llevadas a cabo*. Circunstancia que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no tiene motivos para poner en duda.
- La OACI no obliga a la publicación de los informes finales a través de Internet, sino únicamente a ponerlos a disposición del público.

En definitiva, por todos los argumentos señalados en los apartados precedentes, entendemos que no cabe acoger los argumentos en los que se fundamenta la reclamación que, en consecuencia, ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por ACCESS INFO EUROPE, con entrada el 14 de septiembre de 2020, contra la Resolución de 6 de agosto de 2020 del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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-Administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>