



Resolución 630/2018

S/REF: 001-028498

N/REF: R/0630/2018; 100-001726

Fecha: 24 de enero de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)

Información solicitada: Autorizaciones para realizar prueba de pericia para licencia de piloto

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AESA), adscrita 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](#) (en adelante LTAIBG), con fecha 12 de septiembre de 2018, la siguiente información:

Solicito conocer cuántas autorizaciones para la realización de prueba de pericia ha expedido la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, tal y como establece la orden PRE/2059/2011, según los artículos 6 o 7 de la citada ley.

Otrosí, solicito saber cuántas solicitudes se han denegado y la causa de su denegación, así como saber cuántas han sido denegadas por silencio administrativo.

Y si la misma Agencia Estatal de Seguridad Aérea ha incumplido "su obligación de resolver" tal y como establece la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas en su artículo 21 con respecto a la expedición de

autorizaciones para la realización de prueba de pericia, según los artículos 6 y 7 de la orden PRE/2059/2011.

2. Mediante resolución de fecha 11 de octubre de 2018, la AESA, entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, contestó al reclamante informándole en los siguientes términos:

De acuerdo con la letra c) 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 que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Una vez analizada la solicitud, esta Agencia Estatal considera que la misma incurre en el supuesto contemplado en el expositivo precedente, las pruebas de pericia para obtención de licencias amparadas en la Orden PRE/2059/2011, son un requisito previo a la obtención de la licencia y su correspondiente emisión por parte de AESA. Como proceso de trámite, forma parte del expediente de cada piloto, pero no tiene reflejo en la licencia, por lo que tampoco pasa a formar parte de la base de datos de Licencias, que es el soporte informático que gestiona y emite los documentos correspondientes.

El resto de cuestiones planteadas, tienen un tratamiento similar, y por lo tanto tampoco pasan a formar parte de la base de datos de licencias.

Por lo tanto, en referencia a su solicitud procede informar que la información solicitada requiere una búsqueda manual previa en más de 20.000 expedientes de pilotos que no se encuentran informatizados.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se inadmite a trámite la solicitud de acceso a la información pública.

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 26 de octubre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#) de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

La directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea asegura que necesita buscar en una base de datos de más de 20 000 pilotos, pero la orden PRE 2059/2011 regula la valoración de la formación teórica y práctica y la experiencia como piloto adquiridas al servicio de las Fuerzas Armadas españolas o de la Guardia Civil para la obtención de los títulos y licencias requeridos a los pilotos de helicópteros civiles.

Tal y como establece la Instrucción 1/2016, de 7 de enero, del Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire, por la que se desarrolla la organización del Ejército del Aire, es el Ala 78 la encargada de dar la instrucción a los pilotos de helicópteros en las FAS y en la Guardia Civil. El Ala 78 tiene una capacidad de dar instrucción a 20 pilotos por trimestre, lo que supone un máximo de 60 pilotos al año, aunque la realidad es que vienen a ser unos 45 pilotos al año. Si tenemos en cuenta que la misma orden PRE 2059/2011 exige a los que terminaron antes del 2007 algunos trámites previos que aún no todos han podido realizar, podríamos considerar que el personal que puede pedir esto serían unos 495 (11 años x 45 personas/año). Y no los 20 000 que afirma la directora.

También afirma la directora que tendrían que hacer una búsqueda manual. Sin embargo, para hacer la petición de esta autorización previa, se tiene que hacer mediante registro y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 16, obliga a tener registros electrónicos.

La ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su artículo 46 obliga al archivo electrónico de documentos.

Sea por entregado este Recurso de Alzada ante Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para conocer cuántas autorizaciones para la realización de prueba de pericia ha expedido la Agencia Estatal de Seguridad Aérea tal y como establece la orden PRE/2059/2011 según los artículos 6 o 7 de la citada ley.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de Reclamación, se solicitó a la Reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 13 de noviembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a AESA, a través de la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Fomento, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el 29 de noviembre de 2018, AESA manifestó lo siguiente:

La actuación de AESA, que basó su denegación en el artículo 18.1. c) de la ley de Transparencia, se encuentra avalada por la interpretación incluida en numerosas resoluciones del propio Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno del concepto "reelaboración", que determina que concurrirá 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 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.

En el caso que se analiza, concurren ambas circunstancias, porque para poder emitir los datos solicitados sería necesario un proceso de análisis de cada una de las solicitudes de licencias presentadas por los pilotos en los últimos años, que como se indicó alcanzan casi 20.000, lo que supondría por un lado elaborar un informe expreso para dar la respuesta, porque no son datos fácilmente extraíbles y por otro lado una incapacidad técnica de esta Agencia para llevarlo a cabo, dado el ingente trabajo que supondría.

Respecto a la afirmación del interesado según la cual no debería realizarse una búsqueda manual porque las solicitudes deben presentarse vía electrónica y porque se recoge en la ley 40/2015 la obligación de un registro electrónico, conviene indicar que el soporte en el que se presentaran las solicitudes de las licencias no afecta a la cuestión que ahora se analiza, porque independientemente de que se presentaran vía papel o vía electrónica, no se diferencia a la hora de su registro de entrada qué tipo de licencia se solicita, lo que implica que la imposibilidad de la discriminación que habría que llevarse a cabo para aportar los datos solicitados es la misma por una vía u otra.

En relación con los documentos que aporta el interesado, no son resultado de la búsqueda realizada en los archivos de AESA, a los que lógicamente no tendría acceso, sino contestaciones previas de la Agencia, que no suponen que una búsqueda masiva de documentos sea posible sin llevar a cabo una acción de reelaboración.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en numerosas resoluciones corrobora la inadmisión por parte de las Administraciones de las peticiones de los ciudadanos por ser necesaria la reelaboración para entregar la información solicitada. A título de ejemplo, por citar las más recientes, la resolución 38/2018, de 10 de abril, en la resolución 379/2018 de 13 de septiembre y en la resolución 396/2018, de 24 de septiembre.

La Sentencia nº 60/2016, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso- Administrativo nº 6 de Madrid el 25 de abril de 2016: "El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía". La Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 "El derecho a la información no puede ser confundida 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". Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017.

En conclusión, en el supuesto que se analiza, AESA en su contestación al ciudadano explicó de forma clara por qué la información solicitada requería de una reelaboración previa, dado que no existe un elemento discriminador que permita extraer las solicitudes realizadas al amparo de la Orden PRE/2059/2011, siendo necesario revisar individualmente cerca de 20.000 solicitudes para contestar a su petición, lo que supondría elaborar un informe con una información de la que no se dispone en la actualidad, con las consecuentes dificultades técnicas para llevarlo a cabo, teniendo en cuenta el volumen de información a manejar.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#), la 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 12](#), 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 cuanto al fondo del asunto, AESA deniega la información solicitada por entender que resulta de aplicación el artículo 18.1. c) de la ley de Transparencia, según el cual *se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Debe recordarse que esta causa de inadmisión debe interpretarse de acuerdo con el [Criterio Interpretativo CI/007/2015](#), aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a). Este Criterio indica lo siguiente:

“(...) En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.

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”.

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que 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 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.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.

El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.

En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.

No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o

supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

El segundo supuesto sería el que se refiere a la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser "anonimizada" o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso sólo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada. Son los supuestos contemplados en los artículos 15.4 -que prevé la anonimización de la información, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas- y 16 de la Ley 19/2013, que prevé el suministro de la información con omisión de aquella que esté afectada por algunos de los límites del artículo 14.

En estos casos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos puede entenderse como reelaboración.

Puede ocurrir también que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido. En este caso tampoco se trataría de un caso de reelaboración, operando el artículo 19.4 de la Ley 19/2013 que 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".

En sentido contrario, sí sería aplicable el concepto de reelaboración en aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes. (...)"

Esta causa de inadmisión también ha sido objeto de interpretación por parte de los Tribunales de Justicia, que, se han pronunciado en el siguiente sentido:

[Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, 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.

Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".

4. En el caso analizado, se solicitan varias cosas diferentes:
- *Conocer cuántas autorizaciones para la realización de prueba de pericia ha expedido la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.*
 - *Cuántas solicitudes se han denegado y la causa de su denegación, así como saber cuántas han sido denegadas por silencio administrativo*
 - *Si la misma Agencia Estatal de Seguridad Aérea ha incumplido "su obligación de resolver" .*

AESA aplica la causa de inadmisión a todas ellas, lo que a nuestro juicio no es correcto.

La [Orden PRE/2059/2011, de 18 de julio](#), regula la valoración de la formación teórica y práctica y la experiencia como piloto adquiridas al servicio de las Fuerzas Armadas españolas o de la Guardia Civil para la obtención de los títulos y licencias requeridos a los pilotos de helicópteros civiles, la instrucción de vuelo y experiencia de vuelo como piloto de helicóptero militar. Las pruebas de pericia para obtención de licencias amparadas en esta Orden son un requisito previo a la obtención de la licencia y su correspondiente emisión por parte de AESA, como ésta reconoce.

Ello quiere decir que cada licencia, otorgada o no, debe tener una prueba de pericia que la sustente. Suponiendo que AESA solamente tenga operativa su base de datos de *Licencias*, como afirma, puede facilitar el dato de aquellas autorizaciones para realizar la prueba que finalmente hayan conseguido licencia, ya que es altamente improbable que se conceda una licencia sin antes haber realizado y aprobado la prueba de pericia. Es decir, cada licencia otorgada debe coincidir con una autorización previa.

En este supuesto, quedarían al margen aquellas autorizaciones para realizar la prueba que hayan resultado suspendidas, por lo que las otras dos peticiones del reclamante no pueden ser atendidas.

No obstante, resulta ciertamente sorprendente que AESA sostenga que no lleva el control de todas las autorizaciones de prueba en su conjunto que ha concedido, con independencia de que las pruebas hayan resultado aprobadas o no posteriormente. Igualmente, resulta extraño que AESA admita no saber cuántos casos en los que se le ha solicitado autorización previa han quedado sin contestar. Y ello por cuanto, parecería denotar un desconocimiento de los expedientes que, iniciados ante aquella entidad, fueron debidamente finalizados, diferenciándolos de aquellos otros en los que no se adoptó una decisión finalizadora del procedimiento.

5. Este Consejo de Transparencia ha podido comprobar que AESA tiene registrados 15 ficheros en la Agencia Española de Protección de Datos (ver [Resolución de 25 de enero de 2012, de la Dirección de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, por la que se crean ficheros de datos de carácter personal](#), accesible a través de la propia Web de AESA https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/normativa_aesa/proteccion_datos/info_gral/default.aspx). Uno de estos ficheros se denomina *Autorizaciones a profesionales aeronáuticos* y tiene como finalidad la gestión de las licencias de controladores aéreos, pilotos y alumnos; tripulantes de cabina de pasajeros; técnicos de mantenimiento; acreditaciones aeroportuarias de tripulantes de cabina de pasajeros y otros. Los datos pertenecen a personas físicas que solicitan las citadas licencias y acreditaciones. Y su estructura básica es la siguiente: datos identificativos y de contacto (nombre y apellidos, D.N.I., N.I.E. o pasaporte, domicilio postal, correo electrónico, teléfono), datos académicos, de empleo, titulación y autorizaciones, datos de evaluación y calificación de alumnos.

En conclusión, AESA sí dispone de los datos de las autorizaciones, o así se desprende, razonablemente de los ficheros de datos personales que ha inscrito y que, por lo tanto, demuestra la información que recaba, que posee parte de la información que no ha entregado, relativa a las autorizaciones para la realización de prueba de pericia que ha expedido conforme a los artículos 6 o 7 de la Orden PRE/2059/2011. A nuestro juicio, esta información entronca con la finalidad o ratio iuris de la LTAIBG, por lo que debe ser pública.

En este sentido, cabe recordar los términos en los que se pronuncia el *Preámbulo* de la norma: *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Por lo expuesto, entendiendo que los hechos acreditados en la presente resolución permiten confirmar que AESA dispone de parte de la información solicitada sin que proporcionarla al reclamante requiera una acción previa de reelaboración, la presente reclamación ha de ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 26 de octubre de 2018, contra la Resolución, de fecha 11 de octubre de 2018, de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AES A).

SEGUNDO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AES A) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *Cuántas autorizaciones para la realización de prueba de pericia ha expedido la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, tal y como establece la orden PRE/2059/2011, según sus artículos 6 o 7.*

TERCERO: INSTAR a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA (AES A) a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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](#), 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](#).

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](#).

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