



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 932/2020

S/REF: 001-49235

N/REF: R/0932/2020; 100-004648

Fecha: La de firma

Reclamante: Real Aero Club de España

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Resoluciones y expedientes sancionadores en actividades de aviación general y deportiva

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la entidad 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 24 de octubre de 2020, la siguiente información:

A los efectos de poder motivar nuestras alegaciones en el trámite de consulta previa del anteproyecto de Ley que pretende modificar la Ley de Seguridad Aérea, entre otros motivos, por desproporcionalidad del régimen sancionador, venimos a solicitar la siguiente información:

- Copia de todas las resoluciones sancionadoras, previa disociación o anonimización de datos personales, que se hayan resuelto en los últimos 18 meses relacionados con actividades de Aviación General y Deportiva. Entendiendo tales como las incoadas a los gestores o titulares de aeródromos de uso restringido, ATO/DTO, escuelas de ultraligeros, titulares de aeronaves

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

de peso inferior a 2000 Kg, alumnos y pilotos en operaciones de carácter no comercial (fuera de un AOC). En ningún caso nos interesa identificar a su posible autor, sino analizar la proporcionalidad entre los hechos y la sanción, y la existencia de criterios a la hora de determinar las cuantías económicas.

- Subsidiariamente, relación de expedientes sancionadores relacionados con actividades de Aviación General y Deportiva, indicándose los hechos probados (o por los que se haya iniciado el expediente), la infracción cometida, la sanción impuesta así como la vía por la que se ha iniciado el expediente (iniciativa propia, orden superior, petición razonada o por denuncia y, en caso de denuncia, el cuerpo policial que la ha formulado o si ha sido realizada por particular).

2. Mediante resolución de fecha 17 de diciembre de 2020, la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, contestó a la entidad reclamante lo siguiente:

Con fecha 26 de Octubre se recibió la solicitud en la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, momento a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para su resolución.

Por Resolución de 24 de noviembre de 2020 se amplía en un mes el plazo para resolver en aplicación de lo dispuesto en el artículo 20.1 dada la complejidad que exige la elaboración de la información requerida, lo que se comunica al interesado.

La información solicitada se refiere a “Copia de todas las resoluciones sancionadoras, previa disociación o anonimización de datos personales, que se hayan resuelto en los últimos 18 meses relacionados con actividades de Aviación General y Deportiva. Entendiendo tales como las incoadas a los gestores o titulares de aeródromos de uso restringido, ATO/DTO, escuelas de ultraligeros, titulares de aeronaves de peso inferior a 2000 Kg, alumnos y pilotos en operaciones de carácter no comercial (fuera de un AOC). Subsidiariamente, relación de expedientes sancionadores relacionados con actividades de Aviación General y Deportiva, indicándose los hechos probados (o por los que se haya iniciado el expediente), la infracción cometida, la sanción impuesta así como la vía por la que se ha iniciado el expediente (iniciativa propia, orden superior, petición razonada o por denuncia, y, en caso de denuncia, el cuerpo policial que la ha formulado o si ha sido realizada por particular)”.

Una vez analizada la solicitud, esta Agencia resuelve conceder el acceso a la información que se solicita con carácter subsidiario ya que la anonimización de las resoluciones afectadas implicaría suprimir datos de determinadas referencias que podrían conducir a la identificación

indirecta del sancionado, lo cual haría de imposible su lectura y comprensión, dando origen a una involuntaria tergiversación de su contenido.

3. Ante esta respuesta, el 26 de diciembre de 2020, la entidad interesada presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

PROCEDENCIA DE LA PETICIÓN PRINCIPAL. SE DEBEN FACILITAR LAS RESOLUCIONES PREVIA DISOCIACIÓN DE LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL.

En la solicitud formulada esta entidad solicito copia de las resoluciones sancionadoras impuestas al sector que representa, previa disociación de los datos de carácter personal, conforme al artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En todo caso, se recalcó, que esta organización no tiene ningún interés en identificar a los autores de la infracción, ni le aporta valor para los fines que pretende acceder a citada información pública.

En ese sentido, esta organización lo único que pretende es analizar los motivos de las infracciones, la proporcionalidad de las sanciones con los hechos, criterios que la administración haya podido reflejar en las resoluciones sancionadoras, posibles desviaciones de poder, ... y con ello poder ejercer el derecho de defensa de los usuarios del sector de la aviación general que esta entidad representa.

En este caso, el órgano deniega el acceso a las resoluciones sancionadoras no por cuestiones de protección de datos de carácter personal, sino porque manifiesta que esa disociación de datos solicitada (solicitada por esta parte) "haría imposible su lectura o comprensión, dando origen a una involuntaria tergiversación de su contenido".

En el ámbito judicial esa misma información es de dominio público, por cuanto que el CGPJ publica activamente, a través de CENDOJ, la totalidad de sentencias (previa disociación) de todos los órdenes jurisdiccionales, incluso en el ámbito penal o de menores que son merecedores de una mayor protección que el ámbito sancionador administrativo al que se refiere la solicitud de información. Dicha información supone una mayor garantía en el procedimiento, por cuanto que permite hacer valer ante el órgano sancionador antecedentes o interpretaciones jurídicas realizadas por otros órganos y, más importante, evitar que, ante hechos similares, la administración pueda adoptar decisiones diferentes basadas en cuestiones ajenas al procedimiento (desviación de poder) o unos mismos hechos puedan

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

recibir resoluciones contradictorias, muy diferentes o desviándose de criterios previamente mantenidos. Esos criterios mantenidos por la Administración en sus resoluciones sancionadoras ayudan al ejercicio del derecho de defensa en el seno de otro procedimiento.

A modo de ejemplo, en relación a resoluciones sancionadoras de las que posteriormente han recaído una sentencia, la dictada por la Sala de lo Contencioso, de la Audiencia Nacional, Sentencia de 17 de diciembre de 2018, recurso 38/2018.

El Consejo General del Poder Judicial sustituye los nombres auténticos por nombres aleatorios (Carlos Antonio), las direcciones postales por términos genéricos (AVENIDA000). De la totalidad de las sentencias visionadas en la base de datos de CENDOJ que se encuentran con los datos personales disociados, no hemos podido observar sentencia alguna que, por la omisión de datos personales, se impida su lectura o comprensión, sino que todas ellas aportan una información pública es útil y valiosa.

No se llega a comprender el motivo por el que la Administración manifiesta que tras la disociación de los datos personales las resoluciones son de imposible lectura o comprensión. Más bien, parece que se trata de una alegación genérica y que busca no facilitar acceso a la información solicitada. No entendemos como la mera omisión de nombres, DNI, direcciones, matriculas, ... pueden impedir la comprensión de una resolución, ya que se tratan de datos personales que lo único que realizan es precisar y concretar, pero, a los efectos por los que se solicita la información, es irrelevante que en lugar de "Juan Ángel Martínez" se indique "NOMBRE1" o en lugar de la matrícula "EC-ALP" se indique "EC-XXX" (el EC solo indica que es aeronave española, no la identifica).

Esta organización ha prestado asistencia jurídica a numerosos usuarios de aviación general para su defensa en el seno de procedimientos sancionadores y, también podemos afirmar que, tras realizar un esfuerzo y ocultar los datos de carácter personal en resoluciones que disponemos, posteriormente no hemos encontrado ningún problema para comprender la resolución. Al fin y al cabo, se trata de unos hechos probados (de los que se puede omitir los datos personales) y una fundamentación jurídica que no suele contener datos personales

Por todo ello, entendemos injustificada la denegación de acceso a las copias de las resoluciones sancionadoras, que ponen fin a los expedientes, previa disociación de datos de carácter personal.

EN RELACIÓN AL ACCESO CONCEDIDO, NO SE HAN FACILITADO TODOS LOS DATOS SOLICITADOS.

Pese a otorgarse acceso a la petición realizada con carácter subsidiario, podemos observar que la misma no contiene los datos solicitados en la petición. En su momento se vino a solicitar, subsidiariamente, que se indicaran los “hechos probados” y la infracción cometida.

En lugar de los hechos probados se ha indicado “tipo de hechos”, con categorías tan generales que impiden su comprensión. Es más, por la tipología de hechos manifestamos entendemos que muchas de las sanciones contenidas no se tratan de operaciones de aviación general, sino relativas a la operación con drones.

Cuando se menciona como tipo de sanción “irregularidades documentación”, los hechos probados que hemos solicitado deben concretar las circunstancias de dicha irregularidad. ¿Qué documento concreto se trata (certificado aeronavegabilidad, seguro, registros, licencias...)?, ¿Cuál es el motivo de dicha irregularidad (no portarlo a bordo, caducado, ilegible, mal rellenado,...)?

O cuando se habla de “sobrevuelo no permitido”, si se trata de un sobrevuelo de una zona peligrosa, restringida, prohibida, un espacio aéreo controlado, un parque nacional, ... y que altitud ...

O cuando se habla de “aterrizaje/despegue irregular” a que hecho concreto se este refiriendo con ello.

Por ello, consideramos que la información remitida no es coincidente con la que se solicitó en su momento, ni con la que se ha concedido el acceso, debiéndose remitir los hechos que se han declarado probados en las resoluciones sancionadoras. No solicitamos que la administración reinterprete dichos hechos o los clasifique, sino que facilite los hechos que se declararon en la resolución como probados.

En base a lo expuesto, SOLICITO se acuerde admitir la presente reclamación y, en base a las manifestaciones realizadas, se acuerde estimar la misma ordenando a la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que facilite al reclamante copia de las resoluciones sancionadoras dictadas, previa disociación de datos de carácter personal o, subsidiariamente, se ordene completar la documentación remitida indicándose los “hechos probados” y descripción, con precisión, de la infracción cometida.

4. Con fecha 29 de diciembre 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 3 de febrero de 2021, la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA, adscrita al Ministerio, contestó lo siguiente:

Como se desprende de la propia solicitud, la entidad solicitante ha sido consciente del volumen de información que implicaba su respuesta pues ella misma ha solicitado de manera subsidiaria la obtención de una relación de expedientes con los datos precisos que se les ha suministrado.

Por ello, teniendo en cuenta que el objeto de la solicitud ha implicado la revisión de 951 expedientes sancionadores comprendidos dentro del periodo 24 de abril 2019 al 24 de octubre de 2020, la consulta del Registro de matrícula de aeronaves civiles para determinar que las mismas fueran dedicadas a la aviación general y deportiva, todo lo cual ha supuesto la revisión de miles de datos, se ha procedido a entregar la información solicitada con carácter subsidiario, razón por la cual no se ha realizado ningún otro trabajo posterior, no siendo por ello ajustado a la verdad que se haya denegado lo solicitado como así ha sido.

Alega el RACE las razones por cuales parece que lo que solicitaba en realidad eran las resoluciones en sí mismas, lo que habría hecho innecesaria la inclusión por su parte de una petición subsidiaria como así hizo, cuando esta Agencia no ha valorado en ningún momento la finalidad para que las se quiere utilizar la información solicitada.

Afirma que la resolución reclamada contiene una mera excusa para no facilitar las resoluciones solicitadas lo cual no se compadece con la realidad a la vista del arduo proceso para identificar las 44 resoluciones resultantes, abundando que la anonimización es perfectamente factible como se realiza en el ámbito del poder judicial.

No podemos compartir tal afirmación ya que la aplicación de gestión de los expedientes sancionadores carece de las herramientas de las que habla el RACE, por lo cual sería preciso nuevamente revisar todas y cada una de la mismas para omitir los datos personales, de matrícula y cualquier otro dato que permitiera a un conocedor de la aviación identificar a la persona o personas implicadas en el expediente sancionador.

De la misma forma no cabe decir que se ha obviado la información de los hechos motivo de las sanciones y de las infracciones cometidas, ya que en el listado facilitado aparece una casilla específica con estas informaciones, si bien que resumidas, e incluso en algunos expedientes son varios hechos e infracciones las referenciados.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión 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](#)⁴, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su artículo 13 "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".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

3. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide "copia de todas las resoluciones sancionadoras en los últimos 18 meses relacionados con actividades de Aviación General y Deportiva y, subsidiariamente, relación de expedientes sancionadores relacionados con actividades de Aviación General y Deportiva, indicándose los hechos probados, la infracción cometida, la sanción impuesta así como la vía por la que se ha iniciado el expediente".

La Administración entrega determinada información que incluye un cuadro de resoluciones con información sobre los siguientes campos: expediente, forma de iniciación, formulación iniciación, importe total sanción impuesta, incumplimiento (artículo LSA), infracción (artículo LSA), clasificación infracción, tipificación sanción (artículo LSA), graduación sanción (artículo LSA) y tipo hechos en resolución sancionadora.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

El reclamante considera insuficiente esta información debido a que a) *en lugar de los hechos probados se han indicado “tipo de hechos”* y b) *cuando se menciona como tipo de sanción “irregularidades documentación”, los hechos probados que hemos solicitado deben concretar las circunstancias de dicha irregularidad.*

Así las cosas, una vez analizado el expediente este Consejo de Transparencia considera que la Administración ha procedido a la recopilación de los diferentes datos que se le han pedido de manera subsidiaria y que ha facilitado los que el reclamante deseaba conocer en su solicitud de acceso.

A modo de ejemplo, destacamos que bajo el campo *“tipo hechos en resolución sancionadora”* se han incluido conceptos como *aterrizar sin autorización, sobrevuelo no permitido, no cumplir con el deber de comunicación a los órganos competentes, aterrizaje/despegue irregular, tripulación sin licencias/habilitaciones requeridas o no disponer de los certificados/permisos/autorizaciones/aprobaciones necesarios para el mantenimiento de la aeronavegabilidad*, que dan una cabal idea de *“los hechos probados (o por los que se haya iniciado el expediente)”*, que es literalmente lo solicitado por la entidad reclamante.

En la solicitud de acceso dirigida a la Administración no se especificaba que se debían concretar las circunstancias de dicha irregularidad, como ahora se pretende.

Como ha sostenido en múltiples ocasiones este Consejo de Transparencia (por ejemplo, las resoluciones [R/0202/2017](#)⁶, [R/0270/2018](#)⁷ y [R/0319/2019](#)⁸) *no es permisible cambiar los términos de la solicitud en vía de Reclamación, dado que se podría perjudicar el principio de la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución*⁹, en virtud del cual debe existir la certeza de que una determinada situación jurídica previa no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

La [Sentencia del Tribunal Constitucional, de 7 de abril de 2005](#)¹⁰, que define este principio, señala que la seguridad jurídica ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento

6

[https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017.html)

7

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

8

https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/eu/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/08.html

⁹ <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=9&tipo=2>

¹⁰ <https://2019.vlex.com/#vid/23866080>

jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados ([STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1](#)), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho ([STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5](#)), como la claridad del legislador y no la confusión normativa ([STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4](#))” ([STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 7](#)).

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa.

Finalmente, se recuerda que 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, sostiene 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"*.

Por lo expuesto, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por el REAL AERO CLUB DE ESPAÑA frente a la resolución de la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD AÉREA, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 17 de diciembre de 2020.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹¹](#), 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 octubre¹²](#), 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

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)¹³.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>