



Resolución 133/2019

S/REF: 001-032197

N/REF: R/0133/2019; 100-002207

Fecha: 22 de mayo de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Listado de DNI/NIE de personas subvencionadas en compra de billetes de avión

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, a través del Portal de la Transparencia, 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 17 de enero de 2019, la siguiente información:

El listado de los DNI/NIE de las personas físicas subvencionadas en la compra de billetes de avión entre Canarias, Baleares y Península, indicando el importe del billete según la base de datos del Ministerio de Fomento que proceda.

2. Con fecha 15 de febrero de 2019, el MINISTERIO DE FOMENTO contestó al reclamante lo siguiente:

De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se

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

refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Una vez analizada la solicitud, esta Dirección General considera que la misma incurre en el expositivo precedente, toda vez que la información agregada a nivel de DNI/NIE de las personas físicas subvencionadas con indicación del importe del billete, no se encuentra directamente disponible en la DGAC, sería necesario elaborar un informe específico y exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola ad hoc para cumplimentar esta petición. Esta acción obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

Adicionalmente, procede la denegación de la información por venir afectada por el límite regulado en el artículo 15.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, prevaleciendo la protección de datos personales sobre el derecho de acceso a la información, sin que pueda practicarse una disociación de datos que impida la identificación de las personas afectadas, por ser dicha identificación, precisamente, el núcleo principal de la solicitud de acceso.

En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 15.2 y 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 que ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Ante esta contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 26 de febrero de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indicando que

Facilitar dicha información NO requiere reelaboración. Se solicita en bruto. El coste del tratamiento se asume por este ciudadano. La reelaboración está descartada, con lo que no procede aplicar el artículo 18.

Se alega también que son datos personales. Artículo 15. Tampoco procede: la subvención de cada trayecto es nominativa y proviene de los presupuestos generales del estado. Los DNI para otras subvenciones están publicados en la lista nacional de subvenciones.

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.

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

5. Con fecha 11 de marzo de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 1 de abril de 2019, el Ministerio presentó sus alegaciones, con el siguiente contenido:

PRIMERA.- En respuesta a su solicitud se indica que la Dirección General de Aviación Civil recopila información de diferentes bases de datos, con múltiples tablas, así como el software que relaciona todas ellas. Por lo que facilitar los datos en la forma requerida, supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola ad hoc para poder cumplimentar esta petición.

Asimismo, sería necesario reelaborar y tratar los datos para que no pudiera identificarse a las personas beneficiarias de la subvención de conformidad con el artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, ni afectar a los legítimos intereses comerciales de las compañías aéreas.

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

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

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

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

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

"En aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la BDNS operará como sistema nacional de publicidad de las subvenciones. A tales efectos, y para garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer todas las subvenciones convocadas en cada momento y para contribuir a los principios de publicidad y transparencia, la Intervención General de la Administración del Estado publicará en su página web los siguientes contenidos: (. . .)"

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

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

A la vista de todos los argumentos expuestos hasta aquí, esta Dirección General entendió que no procedía acceder, en los términos solicitados, a la petición del recurrente.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, 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](#)⁵, 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

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>

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.

Con estas premisas, debe acotarse el objeto de la presente reclamación únicamente a aquella información que obre en poder de la Administración en el momento de la solicitud de acceso y siempre teniendo como base que la finalidad de la LTAIBG es conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

3. En primer lugar, ha de señalarse que la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación coincide parcialmente con la planteada por el mismo interesado en el expediente 001-028026, que fue objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tramitada con el nº de expediente R/0571/2018.

En la mencionada reclamación, se analizó el derecho del interesado- que, como decimos, coincide con el actual expediente- a acceder a la siguiente información:

- El listado completo de las subvenciones concedidas al transporte marítimo y aéreo desde el primer año en que se tenga información hasta el 31 de agosto de 2018.

- Distinguiendo individualmente cada empresas aérea y marítimas tramitadoras de la subvención

- En los trayectos entre península y Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla.

*- **Identificando a la persona física beneficiaria** de la subvención con el mismo respeto a la Ley Orgánica de Protección de Datos personales que la base de datos nacional de publicación de subvenciones. **Es decir DNI o NIE en su caso.***

<http://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/concesiones>

Se solicita adicionalmente que se facilite el listado completo de los campos de información de los que consta el fichero informático SARA del Ministerio de Fomento: ej. dni, trayecto subvencionado, precio pagado a la empresa transportista por el ciudadano, precio pagado por el estado, empresa que realiza la solicitud de comprobación de la residencia, etc.

<https://www.fomento.gob.es/aviacion-civil/subvenciones-para-el-transporte-Aereo/sistema-sara>

La mencionada reclamación fue desestimada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

(...) la solicitud de información ha sido inadmitida por la DIRECCIÓN GENERAL DE LA AVIACIÓN CIVIL, en base a lo previsto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG, que dispone lo siguiente:

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Dicha causa de inadmisión ha sido objeto de criterio interpretativo, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas en el art. 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se señala lo siguiente:

- En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada. Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.*

- 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.

Por otro lado, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de pronunciarse sobre la indicada causa de inadmisión, en los siguientes términos:

La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que "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 esta 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".

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

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

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

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

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

Por ello, parece evidente a nuestro juicio que, aunque consten una serie de datos relacionados con las subvenciones a residentes, el proceso para elaborar la información no se puede considerar una mera suma de datos, ni que requiera un mínimo tratamiento de la información existente, incluso aunque no se cuestionara si la Administración carece o no medios técnicos para proporcionar la información, y los tuviera, se entiende que ha de producir la información, teniendo previamente que buscar datos en diferentes bases, incluso externas, como en el BOE (tal y como reconoce el propio reclamante), **teniendo en cuenta que los billetes se pagan a las compañías aéreas que colaboran con la Administración, y que éstas informan al Ministerio de Fomento, que efectuado el control pertinente determina el importe a abonar a la compañía, lo que supondría un supuesto de reelaboración para poder identificar beneficiarios, casarlos con los datos existentes y, a su vez presentarlos diferenciados conforme se solicitan.**

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

- (...) la “subvención individual” es una mera multiplicación (...)
- El dato individualizado del “importe del billete bonificado” existe en SARA, pero Los porcentajes de subvención actuales y pasados pueden obtenerse del Boletín Oficial del Estado.

- Los porcentajes actuales están disponibles en la propia web del Ministerio de Fomento (...)

7. Por otra parte, en relación con la consideración de la Administración en el sentido de que la información no ha sido denegada en su totalidad, sino que se ha proporcionado de manera parcial con el acceso al enlace al Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones, cabe indicar que accediendo al mismo se puede “procesar una consulta”, en la pestaña correspondiente al Ministerio de Fomento y Dirección General de Aviación Civil, y no son las meras “instrucciones” que indica el reclamante.

Ya que, si bien es cierto que no aparece la información por beneficiario sino por compañía aérea, también es cierto que se informa sobre la convocatoria de la subvención, que accediendo indica las regiones de destino concretas (por ejemplo: Tenerife, la Palma, Ceuta, etc.); el importe (abonado) y la ayuda equivalente (subvencionado), que coinciden, ordenadas de la más reciente a la más antigua, con datos desde el 2014 y 2018. Información que coincide en muchos puntos con lo que el interesado indicaba en su solicitud: que se facilite el listado completo de los campos de información de los que consta el fichero informático SARA del Ministerio de Fomento: ej. dni, trayecto subvencionado, precio pagado a la empresa transportista por el ciudadano, precio pagado por el estado, empresa que realiza la solicitud de comprobación de la residencia, etc.

A ello, cabe añadir que en el trámite audiencia el reclamante está indicando que consideraría suficiente recibir como dato sustitutivo del individual la información individualizada que la DGAC reconoce poseer en SARA referente al “importe del billete bonificado abonado por el pasajero, excluyendo conceptos no subvencionables y complementarios al de la subvención finalmente liquidada, en función de la tarifa aérea aplicada en la venta, que es precisamente lo que se acaba de comprobar en el enlace descrito, ya que por el sistema de gestión, como indica la Administración Una vez se utiliza el billete, éste se informa a Fomento por parte de la compañía aérea para que la Administración, tras el procedimiento de control vigente, determine el importe a pagar a la compañía. Así, los importes pagados a las compañías aéreas e informados en la Base de Datos Nacional de Subvenciones se corresponden con las bonificaciones practicadas a los pasajeros, detrayendo los errores detectados en el proceso de liquidación.

Por lo que, a juicio de este Consejo de Transparencia la información se ha proporcionado parcialmente

8. En consecuencia, y atendiendo a los argumentos y consideraciones indicadas en los apartados anteriores, la presente Reclamación debe ser desestimada.

Por lo tanto, teniendo en cuenta el precedente señalado que, como decimos, atendía parcialmente cuestiones planteadas en la presente reclamación, entendemos que deben ser de aplicación los mismos argumentos y, por lo tanto, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 26 de febrero de 2019, contra el MINISTERIO DE FOMENTO.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁶, 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](#)⁷, 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

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

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