



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 17/08/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: Expte. 107-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ENAIRE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Vuelos autorizados el 27 de noviembre de 2022 en el espacio aéreo de Madrid.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG

Número: 2023-0639 Fecha: 17/08/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 28 de noviembre de 2022 el 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), la siguiente información:

«El pasado día 27 de noviembre, sobre las 12.15 de la mañana, el reclamante tomó aspecto del cielo en el municipio de Alcorcón, el cual se veía surcado por muchas estelas supuestamente de “condensación”, hecho pronosticado el día anterior por AEMET, con la salvedad de que este organismo pronosticaba “nubes altas”,

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

calificativo francamente inaceptable para esas estelas, que ni eran nubes, ni estaban altas.

Por favor, dado que esa Dirección General de Aviación Civil es el organismo responsable del tráfico aéreo, ¿me pueden indicar qué vuelos se autorizaron para el espacio aéreo de Madrid capital y alrededores, cuál era su procedencia y su destino, y qué empresas o instancias públicas los realizaron?».

2. ENAIRE, entidad pública empresarial adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, respondió al interesado lo siguiente mediante un correo electrónico de fecha 28 de diciembre de 2022:

«(...) En primer lugar, nos gustaría aclararle que la función de ENAIRE es la gestión del tráfico aéreo siguiendo siempre criterios de seguridad, fluidez, eficacia y puntualidad. Los vuelos comerciales controlados por el Servicio de Tránsito Aéreo se desplazan siempre por las aerovías previamente aprobadas en su Plan de Vuelo y a unas altitudes mínimas establecidas en las cartas de navegación de manera que nunca exista riesgo sobre la población si bien con ENAIRE no proporciona información relativa a datos de compañías aéreas.

En segundo lugar, queríamos explicarle que las estelas que los aviones dejan en el cielo son estelas de condensación que se forman a elevadas altitudes cuando los gases calientes de la combustión del keroseno cargados de vapor de agua se congelan al entrar en contacto con el aire exterior (a una temperatura de unos -40°C), formando cristales de hielo y gotas de agua. El hecho de que la estela sea mayor o menor depende principalmente de las condiciones ambientales (temperatura, presión y humedad) y de la altitud a la que navega el avión. Este fenómeno es más pronunciado a mayor altitud y en invierno, dado que está el aire más frío y húmedo en general. Una vez que se ha formado la estela, el aire seco que la rodea se encarga de evaporarla. Si la atmósfera está muy seca, las estelas no se forman o de hacerlo, desaparecen al instante.

Si deseara ampliar la información recibida, puede Ud. dirigirse la Agencia Estatal de Meteorología que le proporcionarán toda la información referente a estelas».

3. Mediante escrito registrado el 9 de enero de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«La resolución emitida por ENAIRE no responde a la pregunta sobre el origen y destino de los vuelos que surcaron Madrid en el día señalado».

4. Con fecha 12 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA solicitando remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 6 de febrero de 2023 se recibió respuesta de ENAIRE con el siguiente contenido:

«(...) TERCERA.- Que la queja derivada por la DGAC a través del buzón información@enaire.es expresaba, en primera instancia, la existencia de estelas de “condensación” y lo asociaba a un pronóstico de nubes altas realizado por AEMET, referenciando dicha información al 27 de noviembre sobre las 12:15 de la mañana, hecho este que, unido al formato elegido por el ciudadano (formulario de queja/sugerencia), impulsó su tramitación por el régimen ordinario de respuesta a quejas y sugerencias.

Es por ello que la contestación remitida por ENAIRE al correo electrónico aportado por el reclamante le informa sobre la naturaleza física de las estelas, remitiéndole a la Agencia Española de Meteorología en el caso de que sea requerida más información, tal y como se viene haciendo en casos similares, sin darle trámite como solicitud de información en los términos contemplados por el artículo 18 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sino como queja de las contempladas en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

CUARTA.- (...) A la vista de lo establecido en el art. 16 RD 951/2005, el trámite que se ha otorgado al escrito presentado por el Sr. (...) es el correcto, por cuanto se ha dado respuesta a la queja presentada en el plazo preceptuado.

Por otro lado, la presentación de la queja no obstaba a que el interesado pudiera haber presentado una solicitud de información pública (...) formulada conforme de

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

la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Sin embargo, esa solicitud de información no se presentó.

(...)

SEXTA.- Respecto a la procedencia de facilitar la información, aun cuando entendiéramos que se trata de una solicitud de información contemplada en el art. 17 de la LTAIBG, el interesado expresa en los motivos de queja y sugerencia la siguiente pregunta:

(...)

Pues bien, consultada la unidad responsable (...), se nos indica que la información solicitada en la pregunta aquí citada requiere una elaboración expresa para poder ser facilitada al interesado.

Dicha elaboración consiste en la obtención de los datos vuelo a vuelo, en un periodo aproximado de tiempo (referenciado al entorno de las 12:15 del 27 de noviembre de 2022), para lo que es necesario discernir para cada uno de ellos, cuales son los vuelos que pasan sobre Madrid y alrededores con independencia de su aeropuerto de origen y su aeropuerto de destino.

Adicionalmente existe una gran indeterminación en el concepto “Madrid capital y alrededores” puesto que desde el punto de vista aeronáutico comprende una amplia zona que engloba diferentes provincias y comunidades autónomas dado que el espacio aéreo que circunscribe al aeropuerto de Madrid se engloba dentro de la Región Centro-Norte la cual engloba a Extremadura, Castilla la Mancha, Castilla León, Galicia, Asturias, País Vasco, Cantabria y Aragón.

En ese sentido, el concepto “...y alrededores” supone intuir referencias a municipios de Madrid o referencias a otras provincias limítrofes como Toledo, Segovia, Ávila, Guadalajara o incluso otras provincias más alejadas.

Por tanto, nos encontramos ante una información que incurre en el supuesto contemplado en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que prevé como causa de inadmisión la necesidad de realizar una actividad previa de reelaboración, toda vez que los vuelos que pueden afectar a una zona geográfica de tales características no se encuentran sistematizados en los términos que plantea el interesado en su queja, No se dispone de ninguna explotación estadística que permita obtener la información

solicitada, de tal forma que para dar respuesta sería necesario una elaboración expresa de la información contenida en los sistemas utilizados por ENAIRE para la gestión del tráfico aéreo, con el consiguiente desvío de medios materiales y personales necesarios, sin que por otra parte se observe un interés público en la obtención de estos resultados.

(...)

Por tanto, la Ley circunscribe el objeto de una solicitud de acceso a la información a aquella información que ya existe y que 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.

(...)».

5. El 9 de febrero de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes, sin que se haya recibido escrito alguno en el momento de elaborarse la presente resolución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en 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 esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el 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*».

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

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

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información sobre los vuelos que se autorizaron el día 27 de noviembre de 2022 en espacio aéreo de Madrid capital y alrededores (procedencia, destino y quién los realizó).

El órgano requerido no respondió a la pregunta planteada, que consideró como una queja de las reguladas en el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado; únicamente informó sobre la naturaleza física de las estelas que dejan los aviones en el cielo, remitiendo a la Agencia Estatal de Meteorología en el caso de que deseara ampliar la información.

Con posterioridad, en el trámite de alegaciones de este procedimiento, y considerando la citada queja como una solicitud de información, indica que no es posible proporcionar los datos sin realizar una tarea previa de reelaboración, por lo que procede la inadmisión a trámite con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

Tras ofrecer este Consejo al reclamante la posibilidad de realizar alegaciones en el trámite de audiencia, este no ha presentado ningún escrito adicional.

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, no es posible desconocer que el reclamante ha presentado otras tres solicitudes de información relacionadas con las estelas de condensación en los Ministerios de Defensa y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que dieron lugar a las reclamaciones desestimadas en las resoluciones R CTBG 111/2023, de 27 de febrero; R CTBG 331/2023, de 9 de mayo y R CTBG 535/2023, de 4 de julio.

En las citadas resoluciones se ponía de manifiesto que con arreglo a la definición de información pública contenida en el artículo 13 LTAIBG, la existencia previa de la información elaborada o adquirida por los sujetos obligados en el ejercicio de las funciones y en el ámbito de sus competencias es presupuesto necesario para el ejercicio y el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública.

En el presente caso, no obstante, el reclamante se centra en los vuelos autorizados sobre el espacio aéreo de Madrid y alrededores el día 27 de noviembre de 2022 que supuestamente produjeron esas estelas de condensación, información que el Ministerio requerido deniega invocando la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG.

5. En relación con la concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1. c) LTAIBG, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*», se ha de comenzar recordando que la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. En particular, en lo que aquí interesa, señala que «*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*» —jurisprudencia reiterada en SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

La jurisprudencia parte de la premisa de que «*(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga*

un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realiza el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de *reelaboración* aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

6. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación, ya que la información solicitada exige efectivamente la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante que implicaría recopilar datos de cada uno de los aviones que, en un período de tiempo determinado sobrevolaron el cielo de Madrid y sus alrededores, siendo este un ámbito geográfico amplio e indeterminado para el que, según afirma el órgano requerido, no se dispone de una explotación estadística que permita obtener la información, lo que implica una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la obtención de la información.
7. En conclusión, teniendo en cuenta los precedentes fundamentos jurídicos, este Consejo considera que la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LAITBG se ha aplicado de forma razonable y justificada, por lo que procede desestimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a ENAIRE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0639 Fecha: 17/08/2023

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>