



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-028026

N/REF: R/0571/2018 (100-001564)

FECHA: 20 de diciembre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 2 de octubre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

1. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 31 de agosto de 2018, [REDACTED] solicitó 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, 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

reclamaciones@consejodetransparencia.es



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>

2. Mediante resolución de 1 de octubre de 2018, la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL del MINISTERIO DE FOMENTO, contestó al interesado en los siguientes términos:

En relación con la solicitud del "Listado completo de las subvenciones concedidas al transporte marítimo", le informamos que de acuerdo con la letra d) 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 cuando estén dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información.

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

Por otra parte, según el artículo 16 de la misma Ley 19/2013 en los casos en que la aplicación de alguna de las restricciones previstas en la norma no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

Una vez analizada la solicitud, la Dirección General de Aviación Civil considera que la misma incurre en los supuestos contemplados en los expositivos precedentes, toda vez que el desglose solicitado a nivel de DNI/NIE y el listado de SARA no se encuentra directamente disponible y exigiría una reelaboración previa para el tratamiento de los datos. Esta acción obligaría a paralizar el resto de la gestión ordinaria de la unidad impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

Por tanto, de acuerdo con las letras e) y d) del apartado 1 del artículo 18 de la Ley de Transparencia, la solicitud debe ser parcialmente inadmitida a trámite, ya que la información solicitada requeriría una acción previa de reelaboración. Y parte de la información que solicita no se encuentra en poder de la Dirección General de Aviación Civil.

A juicio de esta Dirección General, podría ser competente para conocer la solicitud de acceso a la parte de la información que se inadmite mediante la presente resolución la Dirección General de la Marina Mercante del



Ministerio de Fomento, entidad a la que se ha remitido su solicitud para conocimiento y a los efectos oportunos.

A la vista de todo lo anterior, esta Dirección General entiende que no procede acceder a la petición en los términos solicitados.

Respecto a la parte referente al listado completo de las subvenciones concedidas al transporte aéreo desde distinguiendo individualmente cada empresa aérea tramitadora de la subvención a nivel de mercado, 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>

En este enlace debe escogerse en Administración del Estado "Ministerio de Fomento" y en Órgano, D.G. Aviación Civil antes de hacer click en "Procesar Consulta".

3. A la vista de esta respuesta, [REDACTED] presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con entrada el 2 de octubre de 2018, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en la que manifestaba lo siguiente:

Las subvenciones individuales al transporte que reciben algunos residentes en España están FÁCILMENTE disponibles y de forma electrónica gracias al sistema SARA del Ministerio de Fomento:

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

No se comparte la resolución de la DG de Aviación Civil por los siguientes motivos:

1. No se pide reelaboración previa de los datos. Se solicita que se faciliten de la manera que sea más cómoda, incluido en bruto. Al ser un sistema informatizado la disponibilidad de los datos implica pocos comandos informáticos para extraer la información solicitada. De hecho, mucho menos que el tiempo que ha implicado redactar la solicitud inicial, atender a las comparecencias del Ministerio de Fomento y, ahora, redactar la reclamación.
2. Se valora positivamente que la DG de Aviación Civil no alegue "límites del derecho de acceso" ni alegue "protección de datos personales" en la denegación. Claramente hubiese sido incorrecto ya que ninguno de los



datos solicitados a la DG Aviación Civil en aplicación de la Ley de Transparencia (incluido DNI/NIE) lo podrían ser, al estar disponibles dichos campos informáticos (en particular el DNI) para subvenciones públicas análogas en el Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones:

<http://www.pap.hacienda.gob.es/bdnstrans/GE/es/concesiones>

3. Aunque la resolución indica que la solicitud es "parcialmente inadmitida a trámite", en la realidad, la solicitud se ha denegado en su totalidad. Las subvenciones en la base de datos nacional de subvenciones a las que remite la DG de Aviación Civil son las que reciben las compañías aéreas, no las que reciben los pasajeros. Es la información referente a las subvenciones individualizadas que reciben los pasajeros la información que ha sido solicitada.
(...)

4. El 10 de octubre de 2018 este Consejo de Transparencia procedió a dar traslado del expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase convenientes, aportando, asimismo, toda la documentación en la que pudiera fundamentar las mismas.

Con fecha 30 de octubre de 2018 tuvo entrada el escrito de alegaciones y en el mismo se indicaba lo siguiente:

(...)

El sistema SARA (Sistema de Acreditación de Residencia Automatizado) no recoge el importe de la subvención individual, sino que solo recoge el 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.

Por tanto, de SARA no puede obtenerse el importe de las subvenciones finalmente otorgadas.

SEGUNDA.- El solicitante expresa en su reclamación que no pide la reelaboración previa de los datos, sino que solicita que se faciliten de la manera más cómoda, incluso en bruto.

La cantidad de datos necesarios para la gestión y control de estas subvenciones es muy elevada, e imposible de procesar y tratar con los medios informáticos al alcance habitual de un particular. En todo caso, para atender la petición solicitada, sería necesario un proceso de reelaboración de los datos de manera que fueran entendibles y procesables, lo que supondría un nuevo tratamiento de la información, elaborándola ad hoc para cumplimentar esta petición.



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 c) 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 la subvenciones al transporte aéreo, impidiendo la correcta atención al servicio público encomendado.

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

TERCERA.- Con fecha 1 de octubre de 2018, esta Dirección General dictó resolución concediendo el acceso parcial a la información solicitada, en lo referente al listado completo de las subvenciones concedidas al transporte aéreo, distinguiendo individualmente cada empresa aérea tramitadora de la subvención, a nivel de mercado (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla).

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>.

Y por tanto, no se ha denegado en su totalidad.

La subvención al transporte aéreo regular de pasajeros se aplica a los beneficiarios, residentes en los territorios de Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, mediante la aplicación de una bonificación en el importe de la tarifa aérea en el momento de la compra, que realizan las compañías aéreas en calidad de entidades colaboradoras de 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.

(...)

5. A la vista del escrito de alegaciones y en aplicación del art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones



Públicas, se procedió a la apertura del trámite de audiencia, al objeto de que por parte del interesado se pudieran hacer las alegaciones oportunas.

En respuesta al mencionado trámite de audiencia, con fecha 20 de noviembre de 2018 el interesado manifestó, en resumen, lo siguiente:

(...)

1. En primer lugar, la “subvención individual” es una mera multiplicación entre el importe del billete bonificado, que ha sido abonado por el beneficiario de la subvención, (por ejemplo, 100€) y el porcentaje de subvención que tenga dicho billete en el momento de su compra (en este ejemplo, una bonificación del 75%, implicaría una subvención de 75€).

El dato individualizado del “importe del billete bonificado” existe en SARA, como reconoce la propia DGAC en sus alegaciones.

Los porcentajes de subvención actuales y pasados puede obtenerse del Boletín Oficial del Estado. Los porcentajes actuales están disponible en la propia web del Ministerio de Fomento. Por ejemplo, entre otros sitios, en la página online de información general sobre subvenciones al transporte aéreo:

<https://www.fomento.gob.es/aviacion-civil/subvenciones-para-el-transporte-aereo/informacion-general/informacion-general-de-subvenciones-para-el-pasajero>

(...)

En consecuencia, dicha información es fácilmente accesible y está en posesión del Ministerio de Fomento.

*Aceptando que **la base de datos SARA no incluyese como uno de sus campos el porcentaje de subvención en vigor en cada momento temporal para cada uno de los destinos subvencionados** (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla), esta información se encuentra con certeza en el Ministerio de Fomento. Esté donde esté, es objeto de la solicitud de transparencia la cual no identifica, al no conocer, dónde se encuentra exactamente dicha información.*

En opinión del solicitante, es obligatorio que el Ministerio de Fomento disponga de dichos datos, ya que: 1) dichos porcentajes son fijados por el propio sector público y 2) son imprescindibles para el cálculo de la subvención en cada billete individual. Sin el conocimiento de la subvención de cada billete individual, no se podría calcular el sumatorio de las subvenciones, cuyo montante representa la cantidad monetaria a reintegrar a cada una de las empresas aéreas que actúan como meras tramitadoras de la subvención pública a cada beneficiado.

*En consecuencia, el porcentaje de subvención se encuentra en el Ministerio de Fomento y es también objeto de la solicitud incluso, si se encontrase en **otra base de datos con denominación distinta de SARA.***

2. En segundo lugar, como prueba adicional de que sí puede obtenerse de SARA o de otra base de datos en poder del Ministerio de Fomento, el importe de las subvenciones individualmente otorgadas, se citan las



declaraciones del 12 de septiembre del 2012 de la titular del Ministerio de Fomento en dicho momento.

En dichas declaraciones, se indica que “el sistema automatizado de acreditación permitirá confirmar la residencia de quienes soliciten las bonificaciones al transporte aéreo”. En el mismo texto oficial, a partir de información en poder del Ministerio de Fomento, la titular del departamento cuantifica individualmente las subvenciones para diversos grupos de beneficiados:

Pasajeros subvencionados con 10.000 euros en un año

En su intervención, la ministra ha afirmado que casi un millón de euros del presupuesto en 2011 fue a parar a un grupo de 231 pasajeros, que realizaron más de 60 trayectos (30 viajes de ida y vuelta) durante dicho año. Otros 5 millones de euros fueron destinados a financiar los viajes de 1.809 pasajeros que volaron más de 30 viajes de ida y vuelta durante 2011. Además, 33 pasajeros realizaron más de 200 trayectos (más de 100 viajes de ida y vuelta) a lo largo de 2011, consumiendo más de 333.000 euros de subvención. Es decir, el Estado subvencionó a cada uno de estos pasajeros, de media, con unos 10.000 euros.

3. En tercer lugar, aunque dichos porcentajes NO se encontrasen en la base de datos SARA ni en otra base de datos del Ministerio de Fomento, este solicitante considera suficiente para el cálculo de la subvención individual recibir, como dato sustitutivo de la subvención 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”.

Con objeto de minimizar la carga de trabajo de la DGAC, y en caso de que el CTBG así lo considere, la solicitud de acceso a la información se podría considerar realizada accediendo a la lista individualizada del “**importe del billete bonificado abonado por el pasajero**”, junto al resto de los campos de datos que ya se sabe que existen: compañía aérea tramitadora de cada billete, fecha de emisión del billete, fecha del viaje, DNI, trayecto, etc. y cualquier otro que exista, no conocido por el solicitante, que pueda ser extraído por la DGAC en un formato informáticamente tratable.

Aunque sea un coste más elevado para el solicitante, estaría dispuesto a asumir el coste adicional que implica crear él mismo, en los datos entregados, una nueva columna con los porcentajes de subvención en los períodos temporales en los que éstos hayan cambiado, y en cada uno de los destinos geográficos con porcentajes de subvención diversa.

En caso de que el CTBG considerase que existe evidencia convincente de que **dicha información sí existe y se encuentra en el Ministerio de Fomento**, se preferiría que se requiriese al departamento competente que suministre también dicha información. Si fuese necesario, al no encontrarse dicho



porcentaje en SARA, en un fichero independiente, tratable informáticamente.

(...)

En esta ocasión, se puede mostrar que el coste no resulta excesivo, ni suficientemente elevado como para denegar un derecho de acceso (cuya corrección no se discute) por los siguientes motivos:

Ha quedado mostrado, en las anteriores consideraciones referentes a la primera alegación de la DGAC, la relativa facilidad con la que la Ministra de Fomento, ante una pregunta parlamentaria de Coalición Canaria, en 2012 presentó información extremadamente actualizada y detallada sobre las subvenciones individualizadas de miles de pasajeros y el número de trayectos. Esta presentación de la información individualizada se realizó antes de que la misma estuviese completamente informatizada y antes de la obligatoriedad del sistema SARA para los beneficiarios (...)

La información que la DGAC indica haber facilitado no es la pedida, ni siquiera parcialmente. Son meras instrucciones para que, a partir de la base de datos de subvenciones, el solicitante busque información sobre los montantes agregados tramitados por cada compañía aérea. Los montantes agregados tramitados por cada compañía aérea, o todas agrupadas, NO es la información que se pide, ni siquiera parcialmente. (...)

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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 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. Entrando en el fondo del asunto, tal y como consta en los antecedentes de hecho, en el presente caso la información solicitada por el reclamante consiste en *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 empresa aérea y marítima 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.*

Es decir, conforme se explica en los escritos de alegaciones se trata de la subvención al transporte regular de viajeros para los residentes en Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla, que se aplica en el momento de la compra del billete por las compañías, que actúan como colaboradoras de la Administración, y que una vez utilizado el billete informan al Ministerio de Fomento, que tras el control pertinente determina el importe a abonar a la compañía, que se corresponde con la bonificación practicada al pasajero.

4. Sentado lo anterior, hay que señalar en primer lugar que la DIRECCIÓN GENERAL DE LA AVIACIÓN CIVIL, alega, en relación con el *Listado completo de las subvenciones concedidas al transporte marítimo*, procede aplicar la causa de inadmisión que se establece en el artículo 18.1 letra d).

El citado artículo dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

En el apartado 2 del mismo artículo se establece que *En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.*

Asimismo, el artículo 19.1 dispone que *Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.*

En el caso que nos ocupa, y tal y como manifiesta en la propia Resolución de 1 de octubre de 2018, la Administración sabe e indica quién es el órgano competente para conocer de esa parte de la solicitud de información, la Dirección General de la Marina Mercante, y confirma que *se ha remitido su solicitud para conocimiento y efectos oportunos.*

Por lo que, a juicio de este Consejo de Transparencia, la Administración, *de facto*, ha aplicado el artículo 19.1 antes señalado, al remitir la solicitud al competente y



ponerlo en conocimiento del interesado, no estando, sin embargo, correctamente aplicada la causa de inadmisión invocada, artículo 18. 1 d), que está prevista para cuando la Administración desconozca el competente, que como se ha puesto de manifiesto, no es el caso.

5. Asimismo, 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, trayendo 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.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 2 de octubre de 2018, frente a la resolución de fecha 1 de octubre de 2018 del MINISTERIO DE FOMENTO.

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.



En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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

