



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0095/2018 y RT 0096/2018

FECHA: 09 de mayo 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 las Reclamaciones número RT/0095/2018 y RT/0096/2018 presentadas por [REDACTED], el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. A continuación se exponen los hechos más relevantes que dan lugar a la presente Reclamación:

- a) En fecha 2 de enero de 2018, la ahora reclamante presentó sendas solicitudes de información con números de registro de entrada 2018/0004119 y 2018/0004125, respectivamente, dirigidas a la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (en adelante, la EMT).

La información solicitada era la siguiente:

- Solicitud con registro de entrada 2018/0004119 relativa a información sobre peritajes:
  1. Copias de los peritajes realizados respecto a las bicicletas de alquiler público BiciMad durante 2016 y 2017 como consecuencia de las notificaciones de incidencias comunicadas por usuarios, ya tuvieran estas su origen en accidentes o en otro tipo de incidentes.

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



- Solicitud con registro de entrada 2018/0004125 relativa a información sobre accidentes:
  1. Número de notificaciones recibidas por la EMT de accidentes sufridos como consecuencia del uso del servicio de BiciMad durante los años 2016 y 2017, desagregando dicha información por meses.
  2. Motivo de las notificaciones, diferenciando entre las notificaciones derivadas de accidentes de tráfico (colisión o casi con otro vehículo) y aquellas causadas por el estado de la bicicleta (frenos, ruedas, motor, etc).
  3. Número de expedientes comunicados a la empresa aseguradora y consecuencia derivada de su tramitación (tratamiento médico, compensación para el afectado etc).
- b) El 19 de febrero de 2018, tuvieron entrada en este Consejo sendas reclamaciones interpuestas por la interesada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, al entender desestimadas por silencio administrativo las solicitudes de información formuladas, y ello al considerar transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 24.2 de la LTAIBG sin haber recibido contestación a las mismas.
- 2. El 20 de febrero de 2018, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente al Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid, a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formulase las alegaciones que estimase por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.

Con fecha 13 de marzo de 2018, tuvieron entrada en esta Institución las alegaciones formuladas por el Director Gerente de la EMT respecto a sendas reclamaciones. En dicho escrito, la EMT justificaba el retraso en las dificultades encontradas para la obtención de la información y, a su vez, advertía que se había procedido a conceder el acceso a la reclamante únicamente respecto a aquella información disponible.

- 3. El 26 de marzo de 2018, la ahora reclamante comunicó a este Consejo que en fecha 13 de marzo de 2018, había recibido correo electrónico al que se adjuntaban sendas resoluciones, ambas de fecha 19 de febrero de 2018 dictadas por el Director Gerente de la EMT, acompañadas de documentos adjuntos. Por su parte, el 16 de marzo de ese mismo año, la ahora reclamante recibió en el domicilio indicado a efecto de notificaciones correo postal con las referidas resoluciones.

Por su parte, la ahora reclamante procedió a formular las alegaciones que tuvo por conveniente frente a las anteriores resoluciones. De este modo, el 2 de abril de 2018, este Consejo dio traslado del texto de las alegaciones de la reclamante al



Director General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid a efectos de su oportuna consideración. En respuesta a lo anterior, el 24 de abril de 2018, tuvieron entradas sendos escritos del Director Gerente de la EMT formulando las alegaciones que tuvo por conveniente.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con su artículo 38.2.c) y el artículo 8.2.d) 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, con carácter potestativo y previo a un eventual recurso contencioso-administrativo, las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. A tenor del artículo 24.6 de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que regula dicho precepto *“salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”*. Tal disposición prevé en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

*“1. La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas. (...).*

*2. Las Comunidades Autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”.*

En desarrollo de las anteriores previsiones normativas el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid (Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno) suscribieron el pasado 2 de noviembre de 2016 un Convenio para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el citado artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -BOE, n. 13, de 16 de enero de 2017- en los supuestos de resoluciones dictadas por aquella Administración Autonómica y por las Entidades Locales incluidas en su ámbito territorial, así como por los entes, organismos y entidades integrados en el sector público autonómico o local.



3. Una vez precisadas las reglas sobre competencia orgánica para dictar esta Resolución, es preciso determinar la naturaleza jurídica de la EMT.

La EMT, o Empresa Municipal de Transportes de Madrid, es una sociedad anónima, propiedad del Ayuntamiento de Madrid, integrada en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (en adelante, el Consorcio), autoridad encargada de la planificación del transporte público en Madrid.

Por otro lado, en fecha 16 de mayo de 1985 se publicó la Ley 5/1985, por la que se creó el Consorcio Regional de Transportes de Madrid. En el año 2002, se publicó la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Modificación Parcial de la anterior Ley, que transformó el marco jurídico, económico y financiero del servicio de transporte público realizado por la EMT y planificado y coordinado por el referido Consorcio.

A partir de dicha modificación legal el servicio de transporte urbano se presta a riesgo y ventura de la EMT, asumiendo el Consorcio el pago a esta de una tarifa de equilibrio por kilómetro recorrido. El Consorcio es el propietario de todas las recaudaciones por cualquier tipo de billete. Por su parte, el Consorcio es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene asumidas las competencias sobre transporte público regular de viajeros de la Comunidad de Madrid y los Ayuntamientos adheridos al mismo, entre ellos el Ayuntamiento de Madrid, coordinando la cooperación y participación de los mismos en la gestión conjunta del transporte.

De este modo, la actividad principal de EMT consiste en la explotación por gestión directa del servicio de transporte público colectivo, dentro de la competencia del Ayuntamiento de Madrid en materia de transporte y como órgano de gestión del mismo.

La EMT desarrolla todas sus actividades en Madrid, pudiendo ser estas clasificadas en función de las siguientes líneas de negocio:

- EMT Bus: prestación del servicio de transporte público urbano colectivo de superficie mediante autobús en la ciudad de Madrid;
- EMT Movilidad: prestación del servicio de retirada de vehículos de la vía pública –según lo establecido en la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid– y del servicio de retirada y custodia de vehículos abandonados;
- EMT Aparcamientos: gestión integral de aparcamientos públicos municipales (rotación, residentes y mixtos) ;
- Sistema de Bicicleta Pública de Madrid (BiciMAD);
- Teleférico de Madrid (Rosales-Casa de Campo) ;



- Consultoría e internacionalización: consultoría, ingeniería y operación de redes de transportes en todo el mundo; y,
- Explotación publicitaria.

Entre las mismas, y por lo que a este supuesto concierne, la EMT es la encargada de la gestión del servicio BiciMad o servicio público de bicicleta eléctrica de la ciudad de Madrid.

Respecto a este servicio, y conforme al Decreto 0714 de fecha de 19 de Octubre de 2016 de la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad se autorizó la cesión del contrato integral de movilidad de la ciudad de Madrid, con el Ayuntamiento de dicha ciudad, que comprende la prestación de los servicios relacionados con la movilidad ciclista y peatonal (Servicio Bici-Mad) y gestión de vallas que se prestan de forma global en todo el territorio del término municipal de Madrid. En virtud de lo anterior, la EMT quedó subrogada en todos los derechos y obligaciones del cedente, Bonopark, S.L, quien solicitó la cesión mediante escrito de 23 de septiembre de 2016. La citada transferencia de la unidad de negocio entre Bonopark S.L y la EMT se formalizó en escritura pública ante el Notario de Madrid Dº Luis Quiroga Gutiérrez, con el número 2.405 de su protocolo, el pasado día 20 de Octubre de 2016.

Con el objeto de dar continuidad a la gestión del servicio de bicicleta pública y la gestión de vallas en la Ciudad de Madrid y dado que no fue posible convocar y adjudicar la totalidad de los contratos que den soporte a dicha actividad, se dio continuidad a los contratos suscritos entre Bonopark, S.L y sus proveedores hasta que EMT tuviera formalizados los contratos en sustitución de estos. De este modo, la EMT debe abonar los gastos en los que ha incurrido para la gestión de este servicio.

A la luz de todo lo anterior, cabe concluir que la EMT en tanto que sociedad anónima propiedad del Ayuntamiento de Madrid e integrada en el Consorcio Regional de Transportes de Madrid se encuentra comprendida en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.g) de la referida norma.

4. Advertido lo anterior, resulta necesario recordar que las reglas generales del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública se abordan en los artículos 17 a 22 de la LTAIBG, especificándose en el artículo 20.1, en lo que atañe a la resolución de las solicitudes de información, que,

*“La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.*”



*Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.”*

Mientras que, por su parte, el apartado 4 del mismo artículo dispone lo siguiente:

*“Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”*

Del precepto transcrito se infieren dos consideraciones. La primera de ellas consiste en la existencia de una regla procedimental específica aplicable a aquellos casos de considerables solicitudes de información en atención a su volumen o complejidad. En efecto, en el segundo párrafo del artículo 20.1 de la LTAIBG se prevé que cuando concorra el supuesto de hecho de que “el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”, la consecuencia jurídica será que la administración pública que ha de resolver la solicitud de acceso a la información tiene la posibilidad de ampliar el plazo de un mes del que dispone para dictar y notificar la resolución por otro mes adicional.

La segunda consecuencia que se deriva del señalado precepto, que guarda relación con la anterior, consiste en que el artículo de referencia vincula el comienzo del cómputo del plazo de un mes del que dispone la administración para resolver, mediante resolución expresa o por silencio administrativo, a la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver.

En el presente caso, la EMT procedió a dictar sendas resoluciones el 19 de febrero de 2018, notificándose estas mediante correo electrónico de 13 de marzo de ese mismo año; consecuentemente, las resoluciones fueron dictadas y notificadas habiendo transcurrido el plazo de un mes legalmente previsto.

Por su parte, justificaba su retraso en “[q]ue como consecuencia de la complejidad de la cesión del contrato relativo a la prestación del servicio público de bicicleta eléctrica (BiciMad) han existido dificultades para obtener la información solicitada por la interesada, lo que ha originado la imposibilidad de cumplir con los plazos legales para proporcionar los datos requeridos”. No obstante, lo anterior no podría justificar el retraso en el cumplimiento de la obligación recayente sobre la EMT dado que el artículo 20.1 de la LTAIBG prevé la posibilidad de ampliación del plazo para resolver por un mes adicional ante la complejidad de la información solicitada.

De este modo, debe recordarse la necesidad de cumplir con los plazos legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se le presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG, que ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información, lo que facilita el



conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Por su parte, de acuerdo con el criterio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nº 1 de 2016 (disponible en [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)), las reclamaciones que se presenten frente a resoluciones presuntas no están sujetas a plazo para su interposición.

Tal y como se menciona en el criterio, se trata de la aplicación al procedimiento de reclamación ante este Consejo de Transparencia, de jurisprudencia consolidada en esta materia así como de las previsiones contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en concreto, sus artículos 122 y 124).

5. La siguiente cuestión en la que debemos detenernos es en la acumulación de las Reclamaciones número RT/0095/2018 y RT/0096/2018.

De acuerdo con los antecedentes que obran en el expediente, sumariamente reseñados en esta Resolución, se advierte, por un lado, que (i) tanto el sujeto reclamante como el reclamado resultan coincidentes en todas ellas; por otro, (ii) que el objeto de las mismas se encuentra estrechamente relacionado, -en concreto se haya vinculado a los accidentes derivados del uso del servicio público de bicicleta eléctrica en la ciudad de Madrid-.

De lo anterior, y en aras al cumplimiento del principio de economía procesal, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera cumplido el requisito material de "identidad sustancial o íntima conexión" entre ambas al que alude el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, acordando su acumulación y procediéndose a una tramitación conjunta de las mismas. Y ello sin perjuicio de resolver individualmente cada una de las cuestiones planteadas en las respectivas reclamaciones.

6. Recuérdese que la LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.



7. A continuación, resulta preciso delimitar el objeto de las solicitudes formuladas por la ahora reclamante para, acto seguido, analizar la respuesta dada por la empresa municipal.

Comenzando por la solicitud presentada bajo número de registro de entrada 2018/0004119, la interesada requería determinada información relacionada a los peritajes efectuados por la EMT. En particular, se solicitaba el acceso a las copias de la totalidad de los peritajes realizados respecto a las bicicletas de alquiler público BiciMad durante 2016 y 2017 y teniendo origen estos en las notificaciones de incidencias comunicadas por usuarios, ya derivasen estas de accidentes o de otro tipo de incidentes.

Pues bien, en la resolución dictada en fecha 19 de febrero de 2018, el Director Gerente de la EMT concedía el acceso a una relación de peritajes derivados de accidentes registrados desde 12 de enero de 2017. A efectos de formalizar tal acceso a la información anteriormente descrita, la EMT facilitó, mediante correo electrónico de fecha 13 de marzo de 2018 a la interesada, un documento Excel -en formato electrónico-.

De la comparativa entre la solicitud y la resolución, se extraen una serie de conclusiones:

- a. En primer lugar, la información proporcionada se limitaba a una mera relación de peritajes pero no al informe con el contenido de los mismos;
- b. Por otro lado, no alcanzaba al período temporal comprendido desde 1 de enero de 2016 hasta 11 de enero de 2017;
- c. A su vez, los peritajes no quedaban limitados a los realizados sobre bicicletas;
- d. Por último, tampoco permitían comprobar si derivaban de incidencias comunicadas por particulares.

A este respecto la EMT razonaba que la información no podía ser proporcionada en la manera solicitada por la ahora recurrente por las siguientes razones:

- a. El elevado número de incidencias registradas por el servicio de soporte técnico para el período considerado;
- b. La imposibilidad de diferenciar si estas se referían a incidencias concernientes a las bicicletas BiciMad o si, por el contrario, afectaban a otros elementos como estaciones, funcionamiento del sistema, etc;
- c. No todas las incidencias notificadas al servicio de soporte técnico derivaban en y/o requerían la apertura de una orden de trabajo efectiva; y



- d. En cualquier caso, dado el elevado número de incidencias que dan lugar a la apertura de una orden de trabajo vinculada con bicicletas, no resultaría posible identificar si las mismas procedían de la notificación de un usuario.

Por su parte, la ahora reclamante recordaba que el objeto de su solicitud venía constituido por las copias de los peritajes y no por una mera relación de estos sin referencia alguna a su contenido. Además, advertía que dicho documento únicamente fue recibido por correo electrónico pero no mediante correo postal.

En las alegaciones remitidas a este Consejo en fecha 24 de abril de 2018, la EMT ponía de manifiesto la imposibilidad de dar acceso a la información al entender que lo anterior implicaría la dedicación exclusiva y a jornada completa de una o varias personas durante varios días. Lo anterior por tanto equivalía a alegar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG respecto de aquellas para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Lo anterior obliga, por tanto, a efectuar un análisis de la posibilidad de aplicación de la causa de inadmisión de solicitudes de información prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG así como de la limitación temporal de la información.

8. Por su parte, respecto a la solicitud bajo número de registro de entrada 2018/0004125, se solicitaba información relativa a los accidentes registrados en las bicicletas del servicio BiciMad.

Concretamente, se pretendía conocer el número de notificaciones recibidas por la EMT de accidentes sufridos como consecuencia del uso de dicho servicio durante los años 2016 y 2017, desagregando dicha información por meses. Igualmente, se requería indicar el motivo que hubiera dado lugar a dichas notificaciones, diferenciando entre las notificaciones derivadas de accidentes de tráfico (colisión o casi con otro vehículo) y aquellas causadas por el estado de la propia bicicleta (frenos, ruedas, motor, etc.). Finalmente, y respecto a lo anterior, se interesaba conocer el número de expedientes comunicados a la empresa aseguradora y las consecuencias derivadas de la tramitación por esta (tratamiento médico, compensación para el afectado etc.).

Mediante resolución de 19 de febrero de 2018, el Director Gerente de EMT concedía el acceso a la información relativa a los siniestros registrados en los que se vieron implicadas bicicletas del servicio BiciMad desde octubre de 2016, fecha a partir de la que la EMT comenzó a gestionar dicho servicio. A tales efectos se adjuntaban sendos archivos en formato Word y Excel con la información correspondiente. Frente a lo anterior, cabe advertir, según lo indicado por la ahora reclamante, que la hoja de Excel no se remitió al domicilio indicado por esta a efectos de notificaciones.

Por su parte, la EMT guardaba silencio respecto a la información solicitada relativa al número de expedientes comunicados a la empresa aseguradora y consecuencias derivadas de su tramitación por esta.



Pues bien, lo anterior obligaría a efectuar un análisis tanto de la limitación temporal de la información como del extremo relativo a los expedientes ante la entidad aseguradora.

Por otro lado, la EMT entendía que la ahora reclamante había procedido a ampliar los términos de su solicitud en vía de reclamación al requerir información referente al período anterior a 24 de octubre de 2016. Este Consejo no puede compartir el anterior razonamiento. Así la ahora reclamante, en su solicitud inicial referenciaba la información solicitada al período comprendido entre 2016 y 2017, sin ulteriores acotaciones. Y es que fue precisamente la EMT quien delimitó temporalmente el período respecto al cual podía dar información al referirse a la fecha a partir de la cual asumió la gestión del servicio municipal de alquiler de bicicletas.

9. Analizamos a continuación la aplicación al supuesto de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG respecto a aquellas solicitudes de información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

A este respecto, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido oportunidad de considerar en anteriores ocasiones que no se configuran como “reelaboración”, y en consecuencia han de trasladarse a los solicitantes de información, supuestos tales como el acceso a las Resoluciones dictadas por diferentes Tribunales Económico Administrativo Regionales -R/0104/2015, de 9 de julio-; o la información relativa a las obras llevadas a cabo en una autovía – R/0169/2015, de 2 de septiembre-.

Por el contrario, se ha considerado que concurría la causa de inadmisión, y en consecuencia se han desestimado las correspondientes reclamaciones, en el caso de una solicitud de información de expedientes de extradición activa cuando la información no se encuentra desagregada de acuerdo con los conceptos pedidos en la solicitud -R/0044/2015, de 19 de mayo-; el acceso a los expedientes de reintegro de subvenciones y ayudas tramitados por la Subdirección General de Gestión Económica de Ayudas a la Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad declarados caducados, especificándose el número de expediente, la entidad beneficiaria, la cantidad económica a reintegrar, etc. –R/0167/2015, de 2 de septiembre-; el acceso a la información relativa a todas las adjudicaciones de bienes muebles e inmuebles tanto de subasta como de adjudicación directa llevada a cabo por la Tesorería General de la Seguridad Social desde 2003 a 2015 incluyendo determinada información (precio, número de licitadores o postores, NIF sin letra del adjudicatario y postores, etc.) -R/0181/2015, de 10 de septiembre-; la obtención de copia del registro de entradas/salidas de un órgano de la administración pública de todos los documentos en que figuren como destinatarios o emisores una serie de entidades concretas –RT/0254/2016, de 22 de febrero de 2017; o, finalmente, la obtención de una relación de licencias para la instalación de vallas, estructuras publicitarias y monopostes ya públicas en diferentes acuerdos de Junta de Gobierno Local -RT/0256/2016, de 21 de febrero de 2017-.



A partir de estas Resoluciones se han decantado unos criterios plasmados en un documento específico, elaborado en ejercicio de las funciones que tiene atribuidas este Consejo por las letras a) y e) del artículo 38.1 de la LTAIBG. Se trata, como expresamente ha invocado la administración autonómica del CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que se delimita el alcance de la noción de "reelaboración" como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

En dicho documento se delimita el concepto de "reelaboración" en el sentido de que «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». De manera que, continúa el CI/007/2015, «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"».

De acuerdo con esta premisa, se añade, la reiterada causa de inadmisión «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».

Concluyendo con las siguientes consideraciones:

- La decisión de inadmisión a trámite habrá de ser motivada en relación con el caso concreto y hará expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta.
- La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y no debe confundirse con otros supuestos, tales como el volumen o la complejidad de la información solicitada, la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión en sí mismos.
- La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de –carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada.

Este planteamiento ha de completarse con la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa.



Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, razona lo siguiente: "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. 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. (...)

Igualmente "reelaborar "significa volver a elaborar algo y en el presente caso, para poder suministrar la información solicitada hay que elaborar una "contabilidad" que no existe para cada programa, porque los costes de los mismos no aparecen desglosados en la contabilidad que presenta la actora y que es pública. (...) 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. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir desglosando todos y cada uno de los costes del programa." (Sentencia de 21 de abril de 2017, del Tribunal Central de lo Contencioso Administrativo nº 9, de Madrid).

En este sentido hay que traer a colación el apartado 1 del Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, de acuerdo con el cual, "La Ley 19/2013, ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013. Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia 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 consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla. Y en estos términos hay que interpretar el art. 13 de dicha Ley. De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (art. 82 de la Ley 30/1992)".



Respecto a lo señalado en la jurisprudencia mencionada, y sin perjuicio de lo que se resuelva en la presente reclamación en lo relativo a la aplicación de la causa de inadmisión alegada, debe recordarse la obligación de motivar debidamente las resoluciones por las que se deniegue información, y ello desde la perspectiva de la configuración amplia del derecho de acceso y de la interpretación estricta de las causas de inadmisión y límites previstos en la LTAIBG. En este sentido, la EMT no justifica los motivos de la acotación temporal de la información proporcionada, la cual queda limitada al período comprendido desde 12 de enero de 2017. El aspecto relativo a la limitación temporal de la información será analizado más abajo.

Apuntado lo anterior, una de las consecuencias que se deducen del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contenidos en el precitado Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el aludido precepto legal enumera una serie de causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información que se configuran como reglas, en el sentido de que se trata de normas que sólo pueden ser cumplidas o incumplidas. Partiendo de tal premisa, la interpretación de las causas de inadmisión al caso concreto ha de llevarse a cabo a través de la técnica de la subsunción, de acuerdo con la cual a “un supuesto de hecho” le corresponde “una consecuencia jurídica”.

De acuerdo con ello, la forma de proceder en el presente caso consistirá, precisamente, en esclarecer si la información objeto de esta reclamación se trata de un supuesto de “reelaboración” -supuesto de hecho- a fin de determinar si resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG -consecuencia jurídica-.

Atendiendo a las razones esgrimidas por la EMT, este Consejo estima que el detalle de desagregación y clasificación de la información solicitada – en función del origen de la comunicación y causa del incidente- implicaría elaborar un Informe expreso para el Reclamante y, por lo tanto, la respuesta a la solicitud exigiría una acción previa de reelaboración en los términos en que ha sido definida por este Consejo de Transparencia y por los tribunales de justicia, al presuponer todas estas labores la creación expresa de una información nueva a petición del solicitante.

Prueba de lo anterior podría ser el propio informe pericial elaborado por la EMT y aportado por la propia reclamante con su reclamación, del que parece deducirse que, efectivamente, la empresa municipal no hace referencia en los mismos a la causa ni origen de la incidencia que da lugar al mismo.

En definitiva, lo que la ahora reclamante pretende no es la obtención de una información en poder de la EMT, en el estado en que esta se encuentre disponible, sino por el contrario que la misma sea aportada en función de los criterios sugeridos por ella. De esta forma, aun en el supuesto de que la información exista y se encuentre disponible, aportar la información en los términos requeridos implicaría un proceso específico de trabajo por parte de la EMT para proporcionar la misma satisfaciendo los criterios establecidos por la solicitante.



A lo que habría que añadir, como efectivamente indica la propia EMT, que dado el elevado número de órdenes de trabajo – superior a 21.000 durante 2017, según lo obrante en el expediente- “poner a disposición de la reclamante la documentación solicitada supondría la necesidad de llevar a cabo un costoso trabajo manual que implicaría acceder uno a uno a cada expediente de los 316 registros de incidencias de forma individualizada, para extraer la información concreta que se requiere, y al mismo tiempo llevar a cabo la ocultación caso por caso de los datos personales protegidos que aparecen en los mismos. Esta labor supondría la dedicación exclusiva y a jornada completa de una o varias personas durante varios días. En consecuencia, se considera que la dificultad de proporcionar la información solicitada se sustenta en justificadas razones de carácter organizativo que implicarían una costosa dedicación de recursos personales que sería necesario dedicar a esta labor con dispensa de sus trabajos habituales, dedicación a todas luces desproporcionada teniendo en cuenta la limitada información que se contiene en los peritajes a efectos de transparencia”.

No obstante todo lo anterior, es preciso advertir que el objeto de la solicitud venía referido, como ya se indicara, a las copias de los informes de peritajes, extremo que no ha sido atendido por la EMT. Es por ello, que si bien el derecho al acceso a la información pública no ampara la obtención de un informe elaborado expresamente y en función de los criterios delimitados por el propio interesado, no es menos cierto que el objeto de la solicitud determina el alcance de la información a la que se deberá dar acceso.

En consecuencia, y dado que la aplicación de los criterios sugeridos por la solicitante implicarían una acción de reelaboración en los términos previstos en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, la EMT deberá limitarse a conceder el acceso a la totalidad de los informes de los peritajes efectuados desde la asunción de la gestión del servicio de bicicletas de alquiler BiciMad, procediendo a la labor de anonimización que resulte pertinente de los mismos.

10. Analizamos a continuación el extremo relativo al número de expedientes comunicados a la entidad aseguradora y las consecuencias derivadas de su tramitación por esta (tratamiento médico, compensación para el afectado etc).

En el ámbito asegurador, la comunicación a la aseguradora del siniestro, circunstancias y consecuencias se configura como una obligación del asegurado o tomador del seguro, en este caso EMT, que deberá proceder a comunicar los anteriores extremos a la mayor brevedad, y en todo caso, dentro del plazo previsto en la póliza de seguro suscrita. Por otra parte, la determinación de primas mínimas provisionales se sujeta, al término de cada anualidad de seguro, a la correspondiente regularización, siendo imprescindible que el tomador proporcione el dato real de la base de cálculo que sirva para la fijación de la prima definitiva y la eventual liquidación de las diferencias que resulten a favor del asegurador.

A la luz de lo anterior, la comunicación por parte de la EMT a la entidad aseguradora de la cifra total de siniestros acaecidos puede quedar inscrita en la



finalidad de fiscalización de la actuación pública perseguida por la LTAIBG, cuando en su preámbulo establece que:

“[s]ólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

No obstante, respecto al extremo de la solicitud por el que se requiere el acceso a la indemnización y consecuencias jurídicas derivadas de la cobertura del riesgo, adviértase que proporcionar esa información podría permitir la identificación de terceros implicados. Adicionalmente, facilitar dicha información requeriría una labor de elaboración individualizada a partir de los datos obrantes en cada expediente, en consecuencia, no quedaría justificado el derecho de acceso a la misma.

Y ello sin perjuicio de la posibilidad de conocer los términos de la concreta póliza de cobertura de riesgo suscrita con la referida entidad así como las condiciones de responsabilidad asumidas por el uso del servicio.

11. Finalmente, respecto al plazo temporal al que deberá referirse la información es preciso advertir que según ha expuesto la EMT en sus alegaciones, no resulta posible proporcionar información con anterioridad a 24 de octubre de 2016 al no constar en su poder documentación previa a esa fecha. Y es que dicha fecha representa el momento a partir del cual la EMT asumió la gestión de dicho servicio.

Efectivamente el concepto de información pública, de acuerdo con el artículo 13 de la LTAIBG, se asienta sobre la consideración de que dicha información debe obrar en poder del sujeto requerido. No obstante, la EMT expresamente indica que los datos referidos a fechas anteriores [entendidos, como aquellos referidos a una fecha previa a la de asunción de la gestión del servicio de BiciMad] no constan en su poder. No constando evidencia de lo contrario a este Consejo, la información deberá venir referenciada a dicho período, sin perjuicio de que la ahora reclamante pueda presentar ulteriores reclamaciones frente al organismo correspondiente a efectos de acceder a información pública referida a periodos anteriores.

No obstante, de lo obrante en el expediente no queda justificada la limitación temporal en el acceso a la información requerida en la solicitud con registro de entrada 2018/0004119.

Así el acceso concedido entonces se limitaba a una relación de peritajes derivados de accidentes registrados desde 12 de enero de 2017 sin esgrimir razones adicionales que justificasen que la información no abarcara la totalidad de los peritajes efectuados desde la fecha de inicio de la gestión del servicio por EMT, a saber, 24 de octubre de 2016. Es por ello, que el acceso deberá comprender la



totalidad de los informes periciales efectuados desde la fecha de gestión del servicio.

12. A la luz de todo lo anterior procede estimar la presente Reclamación debiendo proporcionar la EMT acceso a la totalidad de los informes de los peritajes efectuados desde la fecha en la que asumió la gestión del servicio de bicicletas eléctricas BiciMad así como a la cifra total de siniestros acaecidos, procediendo en ambos casos a la labor de disociación de los datos de carácter personal que resulte pertinente.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** las Reclamaciones presentadas ante este Consejo en fecha 19 de febrero de 2018.

**SEGUNDO: INSTAR** a la EMT a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, facilite al interesado la información referida en el Fundamento Jurídico 12 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la EMT a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en la 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

