

## Resolución RT 0919/2021

**N/REF:** RT 0919/2021

**Fecha:** La de la firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Comunidad de Madrid / Empresa Municipal de Transportes de Madrid.

**Información solicitada:** Serie histórica diaria del número de autobuses en ruta/funcionamiento en cada una de las líneas (diferenciando entre ida y vuelta) por franjas horarias.

**Sentido de la resolución:** ESTIMATORIA.

**Plazo de ejecución:** 30 días hábiles.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 8 de octubre de 2021 el reclamante solicitó a la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (en adelante, EMT), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:  
*«Serie histórica diaria de número de autobuses en ruta/funcionamiento en cada una de las líneas (diferenciando por ida y vuelta) por franjas horarias (en tramos de 1 hora 30 minutos).»*
2. Disconforme con la resolución de 13 de octubre de 2021, dictada por el Director Gerente de la EMT —en la que se resolvía «INADMITIR a trámite su solicitud de acceso a información pública que dio lugar al expediente 21312021101067, de conformidad con el artículo 18.1. c) de la Ley 1912013, dado que la información requerida exige tareas complejas de elaboración»—, en

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

fecha 15 de octubre de 2021 el solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG).

3. El 19 de octubre de 2021 el CTBG remitió el expediente al Director General de Transparencia y Calidad del Ayuntamiento de Madrid, al objeto de que, por el órgano competente, pudieran formularse las alegaciones que se considerasen oportunas.

En fecha 8 de noviembre de 2021 se reciben las alegaciones de la EMT, cuyo tenor literal es el siguiente:

«[...]

**PRIMERA.** - *Entre la información disponible y acabada que tiene la EMT sobre la gestión de su servicio de transporte público colectivo urbano de autobuses, no se encuentra la información según los criterios solicitados por el reclamante. Por ello, sería necesario reprocesar los datos de servicio para obtener la información solicitada.*

**SEGUNDA.** - *En el Informe de Tiempo Medio de Espera en Parada y Regularidad Media, al que hace referencia el reclamante, el autobús no es la unidad básica.*

**TERCERA.** - *Con el fin de disponer de la información segregada según solicita el reclamante (Fecha, línea, sentido y franja horaria), sería necesario el desarrollo de programas y consultas informáticas específicas que, a partir de los datos básicos del servicio, realizaran el análisis, extracción, agregación, segmentación y conformación para obtener el informe solicitado. El objeto de los nuevos programas y herramientas informáticas no sería la visualización de los resultados, sino su tratamiento.*

**CUARTA.** - *Dado que la solicitud hace referencia a datos históricos, se debería examinar, seleccionar, extraer y procesar un volumen alto de información que se encuentran en distintos soportes físicos (online y offline). Con el empleo de un importante tiempo de proceso y recursos técnicos y humanos.*

**QUINTA.** - *Dado el limitado número de personal técnico del área responsable en la EMT y que para atender la solicitud deberían emplear varias jornadas de trabajo dedicadas en exclusiva a la misma, se vería afectado el normal funcionamiento del área, no pudiendo realizar otras tareas asignadas a la misma.*

*Por todo ello, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resolvimos inadmitir a trámite la solicitud, lo que se comunica al solicitante con fecha 15 de octubre de 2021.*

*En virtud de lo anteriormente expuesto, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid solicita se tenga por presentado en tiempo y forma el presente escrito ante el Director de la*

---

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

*Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como efectuadas las alegaciones en él contenidas, a fin de que sean admitidas y tenidas en cuenta en orden a desestimar la reclamación formulada por el interesado, al requerir la información solicitada de un proceso de reelaboración, dando de este modo cumplimiento a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como a la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid y la ordenanza de transparencia de la Ciudad de Madrid, aprobada por Acuerdo Plenario de 27 de julio de 2016.*

[...].»

## 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*<sup>3</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. En virtud del apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la LTAIBG<sup>4</sup>, las Comunidades Autónomas pueden atribuir la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado. En desarrollo de esta previsión, han suscrito convenio<sup>5</sup> con este Organismo las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.
3. Precisadas las reglas generales sobre competencia orgánica para dictar la presente resolución, se debe partir de la base que la LTAIBG tiene por objeto *«ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.»* A estos efectos, su artículo 12<sup>6</sup> reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la «información

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#dacuaa>

<sup>5</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/va/transparencia/portal-transparencia/informacion-econ/convenios/conveniosCCAA.html>

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

*pública», en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución<sup>7</sup> y desarrollados por dicha norma legal. Por su parte, en el artículo 13 de la LTAIBG<sup>8</sup> se define la «información pública» 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.»*

En función de los preceptos mencionados, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del organismo al que se dirige, bien porque él mismo la ha elaborado, bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas, con el requisito de que se trate de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la propia Ley.

4. Entrando en el fondo del asunto, la EMT considera que debe denegarse el acceso a la información, *«al requerir la información solicitada de un proceso de reelaboración»,* ello porque *«[e]ntre la información disponible y acabada que tiene la EMT sobre la gestión de su servicio de transporte público colectivo urbano de autobuses, no se encuentra la información según los criterios solicitados por el reclamante.»*

A este respecto, en su resolución de 13 de octubre, la EMT motivaba la inadmisión de la solicitud de información —en términos similares a los empleados en su escrito de alegaciones— en que *«para obtener la información solicitada, relativa al histórico del número de autobuses de la EMT en servicio por línea, sentido y franja horaria, se requiere:*

- *Seleccionar y tratar un volumen alto de datos, que además se encuentran en distintos tipos de soportes de almacenamiento (online y offline).*
- *Elaborar programas especiales y utilizar herramientas exclusivas con el fin de estructurar la información según solicita el peticionario.*
- *Un amplio tiempo de dedicación exclusiva del personal de la EMT.»*

Llegados a este punto, procede determinar si concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, invocada por la EMT —conforme a la cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración»*—. Para ello, es preciso comenzar recordando que, al igual que sucede con los límites del artículo 14 de la LTAIBG, las causas de inadmisión del artículo 18 enuncian limitaciones o restricciones a un derecho de rango constitucional y, por tanto, deberán ser siempre objeto de interpretación estricta. Así lo ha establecido el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre (ECLI:

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229&tn=1&p=20110927#a105>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a13>

ES:TS:2017:3530), en cuyo fundamento jurídico sexto sienta la siguiente doctrina en interés casacional:

*«La 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.»*

A lo que añade que, *«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.»*

Esta doctrina jurisprudencial fue reiterada, y completada, por el propio Tribunal Supremo en su Sentencia 810/2020, de 3 de marzo (ECLI: ES:TS:2020:810), en la que, tras reconocer 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»*, deja claro que *«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.»* Partiendo de estas premisas, continúa acotando su ámbito de aplicación al señalar que *«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 [...]»*.

En atención a lo expuesto, se debe dilucidar, por un lado, si la reelaboración alegada se presenta como *«básica o general»* o si, por el contrario, reviste *«un carácter complejo»* y, por otro, si quien la invoca ha justificado su concurrencia *«de manera clara y suficiente.»*

Por lo que respecta a la primera cuestión, ha de tenerse presente que, como indica el criterio interpretativo CI/007/2015<sup>9</sup>, de 12 de noviembre —adoptado por CTBG en uso de las competencias atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG<sup>10</sup>—, la reelaboración no debe confundirse con otros supuestos, también regulados en la LTAIBG, tales como el de las solicitudes de información voluminosa, la necesidad de *«anonimizar»* documentos para

---

<sup>9</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html)

<sup>10</sup> <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887#:~:text=Art%C3%ADculo%C2%A038.%20Funciones.>

suprimir datos de carácter personal o que la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resultan responsables de su custodia.

A este respecto, si bien no se pone en duda el esfuerzo que entraña la tarea de *«examinar, seleccionar, extraer y procesar un volumen alto de información que se encuentran en distintos soportes físicos (online y offline)»* —alegación CUARTA—, ello no resulta suficiente para considerar que se haya atendido debidamente el derecho de acceso a la información pública ejercido por el reclamante, toda vez que, si bien *«se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante»*, con arreglo al criterio interpretativo CI/007/2015 *«no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.»*

Cabe recordar que la Administración requerida pudo haberse acogido, en atención al volumen o la complejidad de la información alegados, a la facultad de ampliación del plazo para resolver la solicitud de información que pone a su alcance el artículo 20.1 de la LTAIBG.

En cuanto a la necesidad de justificar *«de manera clara y suficiente»* la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, es preciso detenerse en el otro argumento esgrimido por la empresa municipal. Así, sostiene que *«[c]on el fin de disponer de la información segregada según solicita el reclamante (Fecha, línea, sentido y franja horaria), sería necesario el desarrollo de programas y consultas informáticas específicas que, a partir de los datos básicos del servicio, realizaran el análisis, extracción, agregación, segmentación y conformación para obtener el informe solicitado. El objeto de los nuevos programas y herramientas informáticas no sería la visualización de los resultados, sino su tratamiento.»*

A este respecto, cabe precisar, en primer lugar, que la solicitud se ciñe a datos, no a la elaboración de un informe *ad hoc*.

En segundo lugar, la mera mención de la necesidad del desarrollo de programas y herramientas informáticas para la extracción de los datos solicitados no puede considerarse una justificación *«clara y suficiente»*, tal y como exige el Tribunal Supremo en su Sentencia 3530/2017, de 16 de octubre.

Es más, del propio régimen de turnos de los conductores de autobús, inherente a la actividad de transporte público, se desprende la necesaria existencia de cuadrantes horarios que contengan, siquiera parcialmente, los datos facilitados o, cuando menos, la posibilidad de extraer dicha información de forma no excesivamente compleja. Así, consultado el Convenio colectivo 2018-2020, se constata la existencia de una *«Mesa Técnica de seguimiento del funcionamiento de los cuadros horarios, cuya actividad se centrará en el análisis y revisión de los cuadros horarios y de su aplicación, con el fin de adecuar los tiempos programados en ellos a las exigencias y necesidades reales de movilidad.»*

A tenor de lo expuesto, la compilación de la información solicitada constituiría el «*tipo de reelaboración básica o general*» que, en palabras del Tribunal Supremo en su sentencia 810/2020, de 3 de marzo, antes citada, «*no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013*», por lo que procedería estimar la reclamación presentada, por cuanto su objeto versa sobre una materia que se configura como «*información pública*».

### III. RESOLUCIÓN

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada, por versar su objeto sobre información pública en poder de un sujeto obligado por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

**SEGUNDO: INSTAR** a la Empresa Municipal de Transportes de Madrid a facilitar al reclamante, en el plazo máximo de treinta días hábiles, la información solicitada, acotando la información, en atención a su volumen, al período comprendido entre los ejercicios 2019 y 2021, ambos incluidos.

**TERCERO: INSTAR** a la Empresa Municipal de Transportes de Madrid a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al 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*<sup>11</sup>, 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*<sup>12</sup>.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la *Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*<sup>13</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

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