



Resolución: RDA133/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM341/2022

Reclamante: [REDACTED]

Administración reclamada: Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Información sobre frecuencia de autobuses

Sentido de la resolución: Desestimación.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 7 de noviembre de 2022, se recibe en este Consejo reclamación presentado por Don [REDACTED] ante la disconformidad con la respuesta dada a su solicitud de información formulada en fecha 17/10/2022 a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, relativa a la oferta de autobuses para cada línea diferencia por franjas horarias. En concreto, el interesado señaló en su escrito de reclamación lo siguiente:

“Se solicitó la oferta real de autobuses interurbanos que ha sido ofrecida por Consorcio Regional de Transporte para cada línea, fecha y franja horaria.



En la Resolución RT 0919/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se solicitó esta misma información a la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), siendo la sentencia final como «estimada» al considerar con arreglo al criterio interpretativo CI/007/2015 que, «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.». Así mismo, el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 dice textualmente «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.»

SEGUNDO. El 9 de diciembre de 2022, este Consejo admitió a trámite la reclamación y dio traslado de esta a la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, solicitándole la remisión de las alegaciones que considere convenientes y, en general, toda la información o antecedentes que puedan ser relevantes para resolver la citada reclamación.

TERCERO. El 9 de enero de 2023, se recibió por este Consejo el escrito de alegaciones presentado por la administración requerida. En dicho escrito, se indica lo siguiente:

“En relación con esta solicitud, recordemos en qué consiste la misma y cómo se ha redactado la petición: “Serie histórica diaria de la oferta real de autobuses en servicio para cada línea, diferenciada en franjas horarias de 60 minutos, o menor en caso posible, para la red de autobuses interurbanos para los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022 último mes consolidado”.

En la red de autobuses interurbanos, los datos consolidados de los que se puede disponer, de forma más o menos inmediata, y con carácter diario (según petición recibida), son las expediciones diarias realizadas en la red (y según cada línea y por concesiones), teniendo en cuenta que el total de líneas interurbanas son 309, cada una de ellas con unas características de frecuencia



en su oferta diferentes (hay líneas que van desde las 24 expediciones diarias hasta las 344 expediciones diarias). En este conjunto de estas líneas interurbanas no estamos contando ni las 40 líneas “N” nocturnas (líneas que dan servicio interurbano todas las noches de todo el año), ni las líneas urbanas de diferentes municipios que no son la capital (Madrid) y que ascienden a un total de 119 líneas urbanas.

Un primer obstáculo importante a considerar es la petición de la oferta real de autobuses para cada línea, cuestión que no forma parte de los datos directos que se obtienen en el día a día, dado que lo que nos importa, y lo que de verdad define el servicio, son las expediciones realizadas diarias (y su cumplimiento sobre la oferta programada diaria), y no con cuántos autobuses se llevan a cabo (es un dato variable función de la velocidad comercial en la línea, por tanto, tiene que ver con la longitud de la línea y la velocidad en los diferentes viarios por los que discurra).

Un segundo obstáculo a considerar es la diferenciación en franjas horarias de 60 minutos que, si en el caso de la oferta realizada (número de expediciones) no la tenemos desglosada (por eso se indica la única opción de disponer de los datos de expediciones diarias realizadas), mucho menos con los autobuses en servicio hora a hora (y no olvidemos que hay expediciones cuyo tiempo de recorrido supera la hora, por lo que entrañaría una dificultad de cálculo añadida que habría que ver cómo se resuelve).

Por todo lo anterior, no es viable facilitar la información solicitada.”

CUARTO. El 10 de enero de 2023, se remite a la reclamante el escrito de la administración, concediéndole un plazo de 10 días para que formulase las alegaciones que considerase convenientes. Transcurrido el mismo, no se ha recibido respuesta por parte de la interesada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS



PRIMERO. La Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante LTPCM) reconoce en su artículo 30 que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico. El artículo 5.b) de la misma entiende por información pública “los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones”. El derecho de acceso, por tanto, se ejerce sobre una información existente y en posesión del organismo que recibe la solicitud, ya sea porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

SEGUNDO. El artículo 47 y siguientes de la LTPCM, así como el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, reconocen la competencia de este Consejo para resolver las reclamaciones que se presenten en el ámbito del derecho de acceso a la información.

TERCERO. El artículo 2 de la LTPCM establece que las disposiciones de esa ley se aplicarán a: “a) *La Administración pública de la Comunidad de Madrid.*”

CUARTO. La administración deniega la presente reclamación con base a la causa de inadmisión regulada en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG: “c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*”

Las alegaciones presentadas por la misma deben ser completadas con el informe emitido por el Área de Transporte Interurbanas que justifica las siguientes cuestiones:



“En la red de autobuses interurbanos, los datos consolidados de los que se puede disponer, de forma más o menos inmediata, y con carácter diario (según petición recibida), son las expediciones diarias realizadas en la red (y según cada línea y por concesiones), teniendo en cuenta que el total de líneas interurbanas son 309, cada una de ellas con unas características de frecuencia en su oferta diferentes (hay líneas que van desde las 24 expediciones diarias hasta las 344 expediciones diarias). En este conjunto de estas líneas interurbanas no estamos contando ni las 40 líneas “N” nocturnas (líneas que dan servicio interurbano todas las noches de todo el año), ni las líneas urbanas de diferentes municipios que no son la capital (Madrid) y que ascienden a un total de 119 líneas urbanas.

Un primer obstáculo importante a considerar es la petición de la oferta real de autobuses para cada línea, cuestión que no forma parte de los datos directos que se obtienen en el día a día, dado que lo que nos importa, y lo que de verdad define el servicio, son las expediciones realizadas diarias (y su cumplimiento sobre la oferta programada diaria), y no con cuántos autobuses se llevan a cabo (es un dato variable función de la velocidad comercial en la línea, por tanto, tiene que ver con la longitud de la línea y la velocidad en los diferentes viarios por los que discurra).

Un segundo obstáculo a considerar es la diferenciación en franjas horarias de 60 minutos que, si en el caso de la oferta realizada (número de expediciones) no la tenemos desglosada (por eso se indica la única opción de disponer de los datos de expediciones diarias realizadas), mucho menos con los autobuses en servicio hora a hora (y no olvidemos que hay expediciones cuyo tiempo de recorrido supera la hora, por lo que entrañaría una dificultad de cálculo añadida que habría que ver cómo se resuelve).”

Una vez analizadas los motivos técnicos objetivos por los cuales la administración alega que no cabe admitir la solicitud de acceso, tal y como ha sido planteada por el interesado, cabe entrar a valorar si dichas razones pueden ser subsumidas dentro del concepto legal de reelaboración y, por lo tanto, concluir si se debe proceder o no a la entrega de la información requerida.



El artículo 30 de la LTPCM reconoce el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.

Por esta razón, el artículo 34.1 de la LTPCM establece que, el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado. Y, el artículo 40 de la LTPCM dice, que se inadmitan a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso que conforme a la legislación básica del Estado en materia de transparencia y acceso a la información pública incurran en causa de inadmisión.

En este sentido, los artículos 14 y 18 de la LTAIBG bajo la rúbrica “Límites del derecho de acceso” y “Causas de inadmisión”, respectivamente, regulan los supuestos en los que cabe limitar o inadmitir una solicitud de acceso a la información.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de señalar que, 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 LTAIBG, 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. (SSTS 344/2020 de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 1547/2017; 344/2020 de 10 de marzo de 2020, RC-A núm. 8193/2018; 1558/2020 de 11 de junio de 2020, RCA 577/2019).

Esta 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 LTAIBG como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1.



De acuerdo con estos razonamientos, al establecer el artículo 18.1 c) LTAIBG *“que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas reelaboración,”* el Tribunal Supremo ha interpretado que sólo cabrá aplicarlo cuando se den los siguientes criterios:

a) Que se trate de información que exista y que esté ya disponible, pues, el artículo 13 de la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información existente, *lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía* (STS 60/2017, de 21 de abril de 2017).

b) Que esta inadmisión esté plenamente justificada. No puede tratarse de una inadmisión que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información, dado que el artículo 18.1 c) LTAIBG no opera cuando, quien invoca tal causa de inadmisión, no justifique de manera clara y suficiente que ese tratamiento previo de reelaboración es necesario (STS de 16 de octubre de 2017, RC-A núm. 75/2017).

c) Además, se requiere que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad; *“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1 c) LTAIBG.*

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, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, (...). Además del extenso límite temporal de la información ...” (SSTS de 3 de marzo de 2020, recurso C-A núm. 600/2018 y de 25 de marzo de 2021, recurso C-A núm. 2578/2020).



d) De modo que, *“se encuentra justificada la concurrencia de la acción previa de reelaboración, cuando se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información ..., teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración. La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos”* (SSTS de 3 de marzo de 2020, RC-A núm. 600/2018; de 25 de marzo de 2021, RC-A núm. 2578/2020 y de 2 de junio de 2022, recurso de casación C-A núm. 4116/2020).

Estos criterios deben ser completados con la interpretación que del alcance de la noción de “reelaboración” ha elaborado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 007/2015, de 12 de noviembre. Para ese Consejo la “reelaboración” como causa de inadmisión de solicitudes de acceso a la información debe entenderse desde el punto de vista literal del concepto “reelaborar” que 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 modo que, *“si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de estos, 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”* (CI/007/2015, de 12 de noviembre).

Si se trasladan los presupuestos legales desarrollado por nuestro Tribunales y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al presente caso,



este Consejo considera que nos encontramos ante una solicitud que de admitirse implicaría la reelaboración y el tratamiento de una cantidad compleja de datos, para adaptarlo a la petición de acceso del interesado.

La Consejería destaca dos elementos de la petición formulada, que llevarían a reexaminar y reelaborar la información que consta a disposición de la administración, que son: la solicitud de oferta real de los autobuses y la identificación de las franjas horarias del servicio, requiriendo que se entregue la información en franjas horarios de 60 minutos o menos.

Con respecto de la petición relativa a la oferta real, la administración justifica que este parámetro no es el que se maneja por la Consejería a la hora de tratar los datos del servicio, por lo que obtener dicha información no supondría la extracción de información directa que consta a su disposición, sino que debería procederse a su elaboración ya que no conforma la información diaria registrada.

Asimismo, esta concreta petición hace que el supuesto de hecho citado por el interesado en su solicitud de acceso no sea aplicable para la resolución del presente caso, al referenciarse a la resolución 0919/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, donde se solicitaba el acceso a la: *“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).”* Como se puede comprobar, el objeto de las solicitudes planteadas en un caso y otro son diferentes, y ello lleva a que no se puedan emplear los mismos argumentos para resolver este caso.

Y con respecto del segundo obstáculo añadido, la administración justifica que la franja horaria del servicio que ha acotado el interesado en su solicitud no está disponible para la administración, ya que no está desglosada conforme este margen horario, lo que lleva a afirmar que dicha información no se encuentra disponible para la administración requerida.

En definitiva, que la información solicitada, conforme ha sido requerida a la administración, no se encuentra disponible, ya que la captación de los datos del servicio no se lleva a cabo bajo los parámetros que ha identificado el



interesado. De acceder a la solicitud planteada, se debería volver a elaborar la información, que sí consta en la administración, para dar respuesta de forma precisa a la solicitud de información del reclamante. Por lo que, este Consejo comparte que no estamos ante un supuesto de reelaboración general, subsanable a través de la mera ampliación del plazo de cumplimiento de la solicitud, sino ante un supuesto de inadmisión dado que la solicitud del interesado supone tratar de nuevo la información, para acotarla a la concreta solicitud formulada, y ello supondría analizar bajo nuevos criterios de tratamiento de datos, la información recogida diariamente de más de 400 líneas de componen la red de autobuses durante 5 años consecutivos.

Hay que destacar que la administración, en sus alegaciones, indica que la información que sí puede entregarse es *“la relativa a las “expediciones diarias realizadas por la red y separado por concesiones y líneas”*, que es la información que no precisaría la tarea de reelaboración que se ha descrito y que podrá ser requerida por el interesado presentado nueva solicitud de acceso.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

ÚNICO. Desestimar la reclamación con número de expediente RDACTPCM341/2022, presentada por Don [REDACTED], en fecha 7 de noviembre de 2022.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Funcionamiento y Organización del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la



Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.

Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la Información.

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.