

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR [REDACTED]

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 26 de enero de 2026 tuvo entrada en el buzón del Consejo de Transparencia y Protección de Datos una reclamación formulada por [REDACTED] de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifestaba no haber recibido respuesta por parte de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, SA del Ayuntamiento de Madrid a su solicitud de acceso a la siguiente información pública presentada el día 1 de diciembre de 2025:

«Al amparo de las leyes 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, solicito, referente al servicio "Naviluz" durante el tiempo que fue gestionado directamente por la EMT:

* Coste total del servicio, desglosado por año.

* Número de pasajeros, desglosado por año.

* En el caso de que existan, informes / documentos donde conste el coste total real por pasajero».

SEGUNDO. El día 30 de enero de 2026 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En la misma fecha, se trasladó la reclamación al Ayuntamiento de Madrid para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. El día 26 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Consejo el escrito de alegaciones remitido por el Ayuntamiento de Madrid. En ellas, la entidad reclamada manifestó, en síntesis, lo siguiente:

«PRIMERO. - Inexistencia de la información relativa al coste del servicio "Naviluz" en los términos solicitados y necesidad de acción previa de reelaboración (artículo 18.1.c de la Ley 19/2013)

Los sistemas de gestión económica y operativa de EMT no contemplan la imputación individualizada de costes por línea o servicio específico, sino que los costes de explotación se registran conforme a criterios globales del conjunto de la red de transporte gestionada por la entidad. En consecuencia, no existe documento, registro o base de datos que contenga el coste específico del servicio "Naviluz" desglosado por anualidades.

Debe señalarse que EMT prestó el servicio "Naviluz" entre las temporadas 2007/2008 y 2018/2019, sin que durante dicho periodo se realizara una explotación económica individualizada del servicio en los términos solicitados.

Desde el punto de vista técnico-operativo, la eventual obtención del coste del servicio exigiría identificar individualmente los vehículos asignados al servicio en cada temporada, revisar los registros históricos de asignación de flota y proceder posteriormente a la imputación de los costes asociados a dichos vehículos — incluyendo costes de explotación, mantenimiento, amortización, combustible y personal vinculado— conforme a los costes generales registrados en los sistemas corporativos.

Asimismo, sería necesario identificar el personal adscrito al servicio en cada ejercicio y establecer criterios específicos de asignación económica actualmente inexistentes.

Dicha actuación implicaría una reconstrucción histórica de información mediante la utilización de múltiples fuentes, la elaboración de criterios de imputación económica ad hoc y un tratamiento singularizado de datos no disponibles en los sistemas de gestión, lo que excede del mero acceso a información existente.

De conformidad con el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concurre la causa de inadmisión cuando la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta o cuando el organismo carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta solicitada. En el presente supuesto, la información solicitada requeriría un nuevo tratamiento de datos y una actividad de elaboración inexistente en los sistemas de información de EMT, constituyendo un supuesto claro de reelaboración.

SEGUNDO. - Necesidad de acción previa de reelaboración para la obtención del número anual de viajeros del servicio "Naviluz" (artículo 18.1.c de la Ley 19/2013)

En relación con la solicitud de información relativa al número de pasajeros del servicio "Naviluz" desglosado por año, debe señalarse que, si bien durante el periodo en que EMT prestó dicho servicio —comprendido entre las temporadas 2007/2008 y 2018/2019— existieron datos operativos vinculados a la explotación del mismo, en la actualidad dicha información no puede ser obtenida mediante su simple extracción de los sistemas corporativos.

Esta circunstancia obedece, entre otros factores, a los procesos de migración tecnológica de los sistemas de explotación y gestión llevados a cabo por la entidad a lo largo del tiempo, a las políticas de conservación y archivo de datos aplicables en cada momento, así como a la inexistencia de obligación normativa específica de conservación de series estadísticas históricas desglosadas por servicio y anualidad.

La eventual obtención del número anual de viajeros requeriría la realización de trabajos extraordinarios de recuperación de información histórica, revisión de registros operativos archivados y tratamiento específico de datos procedentes de distintos sistemas y soportes, lo que implicaría una reconstrucción estadística ex post mediante la utilización de múltiples fuentes de información y la elaboración de cálculos específicos.

De conformidad con el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la obtención de la información solicitada exigiría un nuevo tratamiento de datos y una actividad previa de reelaboración de la información.

TERCERO. - Carga organizativa desproporcionada y afectación al funcionamiento del servicio público (artículo 18.1.e de la Ley 19/2013)

La eventual elaboración de la información solicitada exigiría la dedicación intensiva de recursos humanos y técnicos para la revisión y tratamiento de información histórica correspondiente a más de doce temporadas del servicio, lo que implicaría detraer recursos esenciales de las funciones ordinarias de planificación, explotación y gestión del transporte público urbano que EMT tiene encomendadas.

EMT no dispone en la actualidad de los medios personales ni técnicos necesarios para acometer dichas actuaciones sin comprometer el adecuado funcionamiento del servicio público que presta, dada la complejidad de las tareas de identificación de vehículos y personal, revisión documental, tratamiento de datos históricos e imputación económica individualizada que resultarían necesarias.

La atención de la solicitud en los términos planteados supondría una carga organizativa y funcional desproporcionada en relación con los medios disponibles, al requerir actuaciones extraordinarias de reconstrucción y tratamiento de información que afectarían significativamente a la gestión ordinaria de la entidad y a la adecuada prestación del servicio público de transporte.

De conformidad con el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la solicitud puede considerarse abusiva, toda vez que su atención requiere un tratamiento que afecta a la gestión ordinaria de EMT, perjudicando la atención justa y equitativa del servicio público encomendado.

CUARTO. - Conclusión y solicitudes

De todo lo expuesto resulta acreditado que la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. ha actuado conforme a la legalidad vigente y con los medios organizativos, técnicos y materiales disponibles.

La información solicitada no obra en poder de esta entidad en los términos requeridos y su eventual obtención exigiría actuaciones previas de reelaboración de datos, reconstrucción histórica de información y dedicación de recursos extraordinarios que comprometerían el normal funcionamiento del servicio público.

En consecuencia, la solicitud de acceso a la información pública objeto de la presente reclamación no puede ser atendida en los términos planteados conforme a la normativa de transparencia aplicable».

QUINTO. El día 3 de marzo de 2026 este Consejo confirió al reclamante el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones.

Obra en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptado por el reclamante ese mismo día 3 de marzo de 2026. En las alegaciones presentadas por el reclamante en uso del trámite de audiencia conferido, este manifestó, en síntesis, lo siguiente:

«1. Sobre la supuesta inexistencia de la información relativa al coste del servicio y la necesidad de reelaboración de registros históricos (Art. 18.1.c LTAIBG)

Alegación de la Administración: El Ayuntamiento de Madrid sostiene que la información sobre el coste del servicio "Naviluz" no existe en los términos solicitados, argumentando que, al tratarse de una gestión pasada, los datos se encuentran en registros históricos cuya extracción y tratamiento supondría una acción previa de reelaboración, incardinable en la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIBG.

Refutación jurídica: Esta alegación debe ser rechazada de plano. En primer lugar, es imperativo recordar que el derecho de acceso a la información pública se rige por el principio de interpretación restrictiva de sus límites y causas de inadmisión.

Lo que esta parte solicita es un dato financiero elemental: el coste total anual de un servicio público específico. La EMT, como sociedad mercantil local, está sujeta a estrictas obligaciones de contabilidad analítica y auditoría. Es materialmente imposible y jurídicamente inaceptable que una empresa pública preste un servicio de transporte sin registrar y consolidar el coste del mismo.

El hecho de que el servicio ya no sea gestionado directamente por la EMT y que los datos obren en "registros históricos" no transforma la búsqueda de información en "reelaboración". El Criterio Interpretativo 1/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es meridianamente claro al respecto: no hay reelaboración cuando la información se puede obtener mediante un tratamiento informático de uso corriente, ni cuando se trata de sumar, cruzar o extraer datos de las bases de datos de la Administración. Acudir a un archivo o base de datos histórica para extraer la partida de gasto imputada a la línea "Naviluz" es una mera labor de búsqueda y extracción, inherente a cualquier solicitud de acceso a información pasada. Confundir la "búsqueda en el archivo histórico" con la "creación de nueva información" (que es lo que verdaderamente proscribió el art. 18.1.c) supone vaciar de contenido el derecho de acceso respecto de cualquier actuación administrativa que no sea estrictamente contemporánea.

2. Sobre la supuesta necesidad de reelaboración para obtener el número anual de viajeros (Art. 18.1.c LTAIBG)

Alegación de la Administración: De forma análoga al punto anterior, el Ayuntamiento alega que la obtención del número anual de viajeros del servicio "Naviluz" exige una acción previa de reelaboración.

Refutación jurídica: Si la alegación anterior carecía de sustento, esta resulta abiertamente irrazonable. El número de pasajeros es el indicador de gestión (KPI) más básico, elemental y primario de cualquier servicio de transporte de viajeros.

La simple extracción de datos de una base de datos preexistente, o la realización de operaciones matemáticas básicas como sumas o agrupaciones por años, no constituye en ningún caso una acción de reelaboración. La reelaboración exige una labor intelectual compleja de creación de información nueva que no existía previamente. Sumar los viajeros diarios o mensuales para dar un dato anual es una operación informática trivial. Admitir esta causa de inadmisión implicaría aceptar que la Administración no tiene obligación de informar sobre el uso de los servicios públicos que financia, contraviniendo el espíritu y la letra de la Ley 19/2013.

3. Sobre la supuesta carga organizativa desproporcionada y afectación al funcionamiento del servicio público (Art. 18.1.e LTAIBG)

Alegación de la Administración: El Ayuntamiento de Madrid invoca el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, alegando que la búsqueda de estos datos históricos en sus registros supondría una carga organizativa desproporcionada que afectaría al normal funcionamiento del servicio público.

Refutación jurídica: La invocación del artículo 18.1.e) exige, según reiterada doctrina de este propio Consejo de Transparencia y de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, una justificación objetiva, detallada y cuantitativa por parte de la Administración. No bastan las afirmaciones genéricas, abstractas o estereotipadas.

El Ayuntamiento no ha acreditado en modo alguno cuántas horas de trabajo, qué recursos específicos o qué paralización del servicio conllevaría atender esta solicitud. Y no lo ha hecho porque la solicitud es extremadamente acotada y concreta: se piden datos muy básicos (coste, pasajeros) referidos a un único servicio ("Naviluz") durante un período temporal perfectamente delimitado (la gestión directa de la EMT).

La Administración pretende utilizar su propia desidia organizativa o la supuesta complejidad de sus archivos históricos como escudo frente a la transparencia. Si los datos básicos de coste y uso de un servicio público tan emblemático como el "Naviluz" están tan desorganizados que su mera localización paraliza el Ayuntamiento de Madrid o la EMT, estaríamos ante un grave problema de gestión documental que en ningún caso puede redundar en perjuicio del derecho constitucional y legal del ciudadano a acceder a la información pública.

Lo que se solicita son datos agregados y básicos de rendición de cuentas. Proporcionar el coste y el número de viajeros de un servicio finalizado no requiere revisar expedientes individuales ni expurgar datos personales, por lo que la carga de trabajo es mínima y perfectamente asumible dentro de las funciones ordinarias de la Administración».

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1.a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. Según dispone el artículo 4.2. d) del Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1.a).

SEGUNDO. Establece el artículo 48 LTPCM que la reclamación «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo».

Sin embargo, de acuerdo con el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 29 de septiembre de 2025: «[l]a interposición de una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, en los supuestos en que la solicitud de acceso a la información no hubiera sido resuelta de forma expresa, no está sujeta al plazo de un mes a que se refiere el artículo 48, apartado 1, de la Ley 10/2019 y, por tanto, la interposición fuera de dicho plazo no debe determinar la inadmisión de aquella, de conformidad con lo expuesto en la consideración jurídica primera».

En consecuencia, al haberse interpuesto la presente reclamación frente a la desestimación presunta por silencio administrativo, la reclamación no está sujeta al plazo previsto en el art. 48 LTPCM.

TERCERO. El artículo 5.b) LTPCM define la información pública como «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».

En este sentido, el artículo 30 LTPCM dispone que «[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico» y el artículo 6 LTPCM establece que la interpretación y aplicación de la Ley se regirá por el principio de transparencia pública, en virtud del cual «[...] toda la información pública, es accesible en los términos y con los límites establecidos en la Ley».

Así, la legislación que regula la transparencia se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso que puede ser limitada por la aplicación motivada y restrictiva de alguno de los supuestos legales que permiten su denegación. Estos están previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), dedicados a los límites al derecho de acceso y a las causas de inadmisión de las solicitudes. Estos deben ser interpretados restrictivamente y su concurrencia de ser debidamente acreditada por el órgano reclamado.

En relación con esto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1547/2017, de 16 de octubre, señaló lo siguiente:

«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. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

CUARTO. En este caso, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, SA (en adelante, EMT) apreció la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en la letra c) del mencionado artículo 18.1 LTAIPBG, relativa a la información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

Tras analizar la documentación obrante en el expediente, este Consejo aprecia que facilitar al interesado la información solicitada implicaría la consulta ad hoc de diversas fuentes de información para, después, proceder con trabajos de análisis y compilación. Esta circunstancia ha sido también señalada por la entidad reclamada:

«Desde el punto de vista técnico-operativo, la eventual obtención del coste del servicio exigiría identificar individualmente los vehículos asignados al servicio en cada temporada, revisar los registros históricos de asignación de flota y proceder posteriormente a la imputación de los costes asociados a dichos vehículos — incluyendo costes de explotación, mantenimiento, amortización, combustible y personal vinculado— conforme a los costes generales registrados en los sistemas corporativos.

Asimismo, sería necesario identificar el personal adscrito al servicio en cada ejercicio y establecer criterios específicos de asignación económica actualmente inexistentes.

Dicha actuación implicaría una reconstrucción histórica de información mediante la utilización de múltiples fuentes, la elaboración de criterios de imputación económica ad hoc y un tratamiento singularizado de datos no disponibles en los sistemas de gestión, lo que excede del mero acceso a información existente».

En relación con esta apreciación, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, señaló que:

«Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

En atención a estas consideraciones, este Consejo aprecia que proveer la información solicitada requeriría realizar una ardua labor de tratamiento de la información no amparada por la legislación de transparencia. En términos empleados por la Jurisdicción contencioso-administrativa, estaríamos ante un supuesto en el que «la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación» (Sentencia del Juzgado Central de los Contencioso-Administrativo Nº2, de 25 de abril de 2016).

En sentido análogo se pronunció el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021 en la que acogió la reelaboración en los casos en los que el organismo careciese de los medios técnicos y humanos necesarios para extraer la información; ya que, a juicio de este Consejo, localizar, filtrar, compilar, analizar y ordenar la información solicitada por el reclamante podría suponer la paralización del órgano reclamado. Esta circunstancia también ha sido apreciada por la entidad reclamada:

«De conformidad con el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concurre la causa de inadmisión cuando la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta o cuando el organismo carece de los medios técnicos necesarios para extraer y explotar la información concreta solicitada. En el presente supuesto, la información solicitada requeriría un nuevo tratamiento de datos y una actividad de elaboración inexistente en los sistemas de información de EMT, constituyendo un supuesto claro de reelaboración».

De acuerdo con las alegaciones efectuadas por la EMT, concurren unas circunstancias similares en relación con la obtención de la información relativa al número de pasajeros desglosado por año:

«En relación con la solicitud de información relativa al número de pasajeros del servicio "Naviluz" desglosado por año, debe señalarse que, si bien durante el periodo en que EMT prestó dicho servicio —comprendido entre las temporadas 2007/2008 y 2018/2019— existieron datos operativos vinculados a la explotación del mismo, en la actualidad dicha información no puede ser obtenida mediante su simple extracción de los sistemas corporativos.

Esta circunstancia obedece, entre otros factores, a los procesos de migración tecnológica de los sistemas de explotación y gestión llevados a cabo por la entidad a lo largo del tiempo, a las políticas de conservación y archivo de datos aplicables en cada momento, así como a la inexistencia de obligación normativa específica de conservación de series estadísticas históricas desglosadas por servicio y anualidad.

La eventual obtención del número anual de viajeros requeriría la realización de trabajos extraordinarios de recuperación de información histórica, revisión de registros operativos archivados y tratamiento específico de datos procedentes de distintos sistemas y soportes, lo que implicaría una reconstrucción estadística ex post mediante la utilización de múltiples fuentes de información y la elaboración de cálculos específicos».

Si ponemos todas estas consideraciones en relación con el Criterio Interpretativo 4/2026, de 27 de junio, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la causa de inadmisión puede entenderse aplicable cuando divulgar la información implique «realizar un tratamiento de la información que comprende, de manera ordinaria, desarrollar una operación o conjunto de operaciones sobre información pública, ya sea por procedimientos automatizados o no, como, entre otras, la búsqueda, sistematización, extracción, comunicación o reproducción».

En este caso, no nos encontramos ante una reelaboración básica, sino una reelaboración compleja. De acuerdo con el Criterio Interpretativo citado, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIPB es aplicable en aquellos casos «en que el cumplimiento del acceso a lo solicitado requiere de un tratamiento de la información (datos, documentos, etc.) de carácter complejo fundamentado en criterios objetivos»; criterios que ya han sido señalados en el fundamento jurídico quinto. En esta misma línea, el Criterio Interpretativo 4/2026 explica lo siguiente:

«Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de “una información pública dispersa y diseminada”, que requiera de una “labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es (en el caso 6 Consejo de Transparencia AAI enjuiciado en la sentencia) clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información”, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. —Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—

Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—».

La concurrencia de la acción previa de reelaboración se encuentra justificada, ya que en este caso se trata de volver a elaborar a partir de una información pública diseminada mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información relevante de la que no; sistematizar, y, finalmente, adaptar dicha información para su ulterior divulgación.

En este caso, nos encontramos ante una solicitud que, para ser satisfecha, implicaría la consulta individualizada de numerosos expedientes o registros, así como un análisis de su contenido y operaciones de extracción. Tal y como expone el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo 4/2016:

«Este es el caso de solicitudes cuyo objeto presenta, cumulativamente, un grado de desagregación detallado en extremo, abarca un desmedido periodo de tiempo, exige acceder de forma individualizada a múltiples expedientes o registros e implica analizar los textos y extraer lo solicitado. Lo que supone, como precisa la Audiencia Nacional en su sentencia de 21 de enero de 2025 [ECLI:ES:AN:2025:285], que “la exigencia de reelaboración debe vincularse a las peticiones de información excesivas o desmedidas y ello analizadas desde el prisma de la máxima generosidad en la exigencia de facilitar información”».

Por todo lo expuesto, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos considera que atender la petición de información del solicitante requiere realizar una labor de procesamiento de la información disponible de magnitudes considerables y de carácter complejo que puede subsumirse en el concepto de reelaboración previsto en el artículo 18.1.c) LTAIPBG.

SÉPTIMO. Por lo que respecta a la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG, la legislación de transparencia asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición «no esté justificada con la finalidad de la Ley». De este modo, el Criterio Interpretativo 7/2026, de 17 de junio de 2026, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, indica que existen dos elementos cumulativos para la aplicación de esta causa de inadmisión:

a) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho.

b) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Sobre la base de estas premisas, es criterio de este Consejo de Transparencia y Protección de Datos que una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

- Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (en adelante, Código Civil) y avalado por la jurisprudencia, esto es: *«[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho»*.

- Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, lo que impediría la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

- Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Por otra parte, y de acuerdo con las consideraciones recogidas en la exposición de motivos de la Ley 19/2013, puede considerarse que la solicitud está justificada con la finalidad de la Ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos.

- Conocer cómo se toman las decisiones públicas.

- Conocer cómo se manejan los fondos públicos.

- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Este planteamiento permite hasta cierto punto que la Administración realice una valoración de la motivación de la solicitud, aun cuando dicha motivación no constituye una exigencia legal. Por otra parte, cabe admitir que el solicitante alegue otras justificaciones al margen de los supuestos que se desprenden de la citada exposición de motivos y que puedan ser subsumibles en las finalidades que persigue la Ley 19/2013 o en otros intereses legítimos.

Existe también una delimitación negativa de esta causa de inadmisión, ya que no debe considerarse justificada la solicitud desde la perspectiva de la finalidad de la Ley en los siguientes supuestos:

- Cuando no pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 LTAIPBG.

- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

En el caso de las solicitudes abusivas, la carga de la prueba del abuso, en relación al bloqueo o distorsión del funcionamiento ordinario de la Administración, debería corresponder a la Administración que la invoca como causa de inadmisión. A juicio de este Consejo, la motivación desarrollada por la entidad reclamada hace que quede acreditado el carácter abusivo de la solicitud. Así, nos parecen clarificadoras las apreciaciones de la Administración destinataria de la solicitud de la que trae causa este procedimiento de reclamación sobre las implicaciones de atender las peticiones del reclamante:

«La eventual elaboración de la información solicitada exigiría la dedicación intensiva de recursos humanos y técnicos para la revisión y tratamiento de información histórica correspondiente a más de doce temporadas del servicio, lo que implicaría detraer recursos esenciales de las funciones ordinarias de planificación, explotación y gestión del transporte público urbano que EMT tiene encomendadas.

EMT no dispone en la actualidad de los medios personales ni técnicos necesarios para acometer dichas actuaciones sin comprometer el adecuado funcionamiento del servicio público que presta, dada la complejidad de las tareas de identificación de vehículos y personal, revisión documental, tratamiento de datos históricos e imputación económica individualizada que resultarían necesarias.

La atención de la solicitud en los términos planteados supondría una carga organizativa y funcional desproporcionada en relación con los medios disponibles, al requerir actuaciones extraordinarias de reconstrucción y tratamiento de información que afectarían significativamente a la gestión ordinaria de la entidad y a la adecuada prestación del servicio público de transporte.

De conformidad con el artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, la solicitud puede considerarse abusiva, toda vez que su atención requiere un tratamiento que afecta a la gestión ordinaria de EMT, perjudicando la atención justa y equitativa del servicio público encomendado».

Por ende, estas manifestaciones deben ser acogidas favorablemente y, asimismo, se entiende que se dan las circunstancias citadas para considerar que las solicitudes del reclamante participan de la condición de abusivas, puesto que requieren un tratamiento que atenta con perturbar e interferir con el normal funcionamiento de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

Por tanto, este Consejo considera que, en el presente caso, concurren los presupuestos para poder catalogar la solicitud del reclamante como abusiva, en la medida en que las peticiones consideradas revisten notas de abusividad. En este caso, satisfacer las peticiones del reclamante conlleva un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, lo que impediría la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado.

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2026.07.03 13:16

La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/cst>
mediante el siguiente código seguro de verificación: