

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 20 de febrero de 2024, [REDACTED] formuló una reclamación ante el extinto Consejo de Transparencia y Participación al amparo de 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 (en adelante, LTPCM).

El reclamante manifestaba no estar de acuerdo con la respuesta a su solicitud de acceso a la información pública presentada el día 8 de febrero de 2024 ante el Ayuntamiento de Madrid. En ella, pedía que se le facilitase la siguiente información:

«Datos de los itinerarios de las bicicletas eléctricas del sistema bicimad actualizados, tal y como se estaban publicando hasta el pasado mes de febrero de 2023 en [https://opendata.emtmadrid.es/Datos-estaticos/Datosgenerales-\(1\)](https://opendata.emtmadrid.es/Datos-estaticos/Datosgenerales-(1))

Dichos datos abarcarán la mayor franja de tiempo posible: desde marzo de 2023 hasta la fecha de resolución. O, en caso de no ser posible este periodo, desde la implantación del nuevo sistema bicimad hasta la fecha de resolución.

En el formato en el que dispongan de estos datos, no siendo su necesaria su reelaboración. Sí se solicita formato electrónico y reutilizable (como se venían publicando).

Gracias y un saludo.

Nota: Entiéndase "itinerario" como estación de desanclaje y anclaje; o información análoga. También se solicita fecha y hora de las acciones.»

SEGUNDO. Mediante un escrito de la Secretaría General del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de fecha 3 de octubre de 2024, se trasladó al Ayuntamiento de Madrid la reclamación para que este formulase las alegaciones oportunas. En su escrito, el órgano reclamado sostuvo, en síntesis, que aportar la información solicitada implicaba una acción previa de reelaboración, por exigir la obtención de esta un tratamiento informático específico.

TERCERO. El día 22 de noviembre de 2024 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 quince días para que presentase alegaciones.

Consta en el expediente acuse de recibo de la notificación telemática aceptado por el reclamante ese mismo día 22 de noviembre de 2024. En uso del trámite de audiencia conferido por este Consejo, el reclamante presentó un escrito de alegaciones en el que, en síntesis, reiteró su solicitud y explicó los motivos técnicos por los que consideraba que no concurría la causa de inadmisión relativa a la reelaboración. Asimismo, el reclamante mostró un procedimiento informático a través del cual podría realizarse un tratamiento que permitiría la obtención de los datos que solicitaba.

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 (en adelante, LTPCM), 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. El mismo artículo, en su punto 3, atribuye al Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos la resolución de las citadas reclamaciones.

Asimismo, la disposición transitoria única de la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid, establece que las reclamaciones en materia de acceso a la información pendientes de resolución a 22 de mayo de 2024, fecha del nombramiento del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, serán resueltas por este Consejo.

SEGUNDO. Al haber sido la reclamación interpuesta ante el anterior Consejo sin que este hubiera dictado resolución expresa, ya había operado el efecto desestimatorio del silencio a la fecha de entrada en funcionamiento de este nuevo Consejo de Transparencia y Protección de Datos. No obstante, el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

TERCERO. De la documentación presente en el expediente, podría deducirse que la reclamación fue formulada por el reclamante dentro del plazo establecido en el artículo 48 LTPCM, según el cual «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».

CUARTO. Antes de entrar al fondo del asunto, conviene recordar que el reclamante realizó una solicitud de acceso a la información en términos muy similares. La Resolución por la que se resolvió dicha solicitud fue impugnada por el interesado y dio lugar a una reclamación que este Consejo ya resolvió mediante la Resolución RDACTPCM 070/2024.

El artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), establece que una solicitud de acceso podrá ser inadmitida cuando sea relativa a «información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». A juicio de este Consejo, es evidente que lo que pretende el interesado es la obtención de una información para cuya divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración.

Tras consultar la documentación obrante en el expediente y la normativa de aplicación, este Consejo ha apreciado que facilitar al interesado la información de una manera diferente implicaría la consulta ad hoc de una serie de datos para, después, proceder con un tratamiento concreto. En este sentido, la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero, estableció en relación con este tipo de tratamiento de los datos que «[...] 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 análogo sentido se pronuncia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 163/2021 en la que acoge la reelaboración en los casos en los que el órgano carezca de los medios técnicos necesarios para extraer la información, ya que, a juicio de este Consejo, localizar, filtrar, recopilar y ordenar la información solicitada por el reclamante podría suponer una carga de trabajo adicional para la entidad reclamada, que también apreció esta misma circunstancia en dos ocasiones: tanto en la Resolución impugnada como en el escrito de alegaciones presentado a este Consejo.

Los términos en los que el Ayuntamiento de Madrid expresó la complejidad técnica del proceso de extracción de datos, así como el hecho de que este suponía un trabajo adicional para la Administración, fueron los siguientes:

«[...] para dar respuesta a la específica solicitud formulada, se necesitaría actualmente una acción compleja de reelaboración, desarrollando procesos que requieren la confección de programas y algoritmos que precisan un tiempo considerable de programación y depuración y que supera las tareas habituales de procesamiento de datos.»

«La generación de información relativa a los trayectos de BICIMAD exige la ejecución de una serie de tareas complejas y de elevado coste, tanto en términos de tiempo como de recursos técnicos. Entre dichas tareas se encuentran:

- 1. Extracción de información desde el proveedor de datos mediante conectores o volcados que, hasta la fecha, no han sido implementados.*
- 2. Composición de información necesaria para la generación de trayectos, identificando puntos de inicio y fin.*
- 3. Reestructuración y provisión de datos en los sistemas de la EMT, incluyendo el diseño e implementación de un nuevo modelo de anonimización y perfilado que incorpore algoritmos específicos para garantizar la desidentificación del usuario, de la bicicleta y de los momentos exactos de anclaje y desanclaje.*
- 4. Creación de un proceso de extracción periódico, que permita la recopilación sistemática de los datos.*
- 5. Preparación de las publicaciones en los portales correspondientes para su acceso público.*

Considerando la magnitud y complejidad de las tareas a realizar, así como los recursos actualmente disponibles, no es posible establecer, hoy en día, una fecha definida para el desarrollo completo del sistema que permita la generación y publicación de la información solicitada.»

Además, cabe recordar que la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, Sección 7ª, de 24 de enero de 2017, Recurso de apelación 63/2016, en su Fundamento de Derecho Cuarto 1, señaló lo siguiente:

«[...] Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho 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 30/92) [...]».

Asimismo, y de acuerdo con el Criterio Interpretativo 007/2015, dictado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el concepto de reelaboración *«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 [...]»*. Este mismo criterio ha sido confirmado en otras resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como es el caso de la Resolución R/0792/2021, de 28 de marzo de 2022, y de la Resolución R/0437/2021, de 14 de octubre de 2021, en las que se concluye que no resulta exigible a la Administración la elaboración de listados o informes a medida.

Así, en el presente caso, la información relativa a los itinerarios de las bicicletas eléctricas del sistema *Bicimad* no obra como tal de manera desagregada y directamente disponible en los sistemas de información de la entidad, sino que su obtención exige la realización de una labor informática de identificación específica en las bases de datos. De hecho, el tratamiento que debe ser aplicado a la información para poder ser proporcionada ha sido desarrollado por el propio reclamante en su escrito de alegaciones:

«En la reclamación con número de expediente RDACTPCM070/2024 en el CTPD de la CM, se solicitaban exclusivamente los datos para las estaciones del distrito de Vicálvaro (462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475).

La obtención de los datos de viajes, para todas las estaciones, o solo para un conjunto de estas es una cuestión de filtrado en la consulta. Así, como continuando con el ejemplo, bastaría con modificar la sentencia de consulta a la base de datos para incluir (o no) estos datos. Si esta estuviera basada en SQL:

[Aquí el interesado muestra una imagen de la modificación]

Si la base de datos almacenera los registros en JSON, entendiendo que MongoDB es la plataforma/software gestor de base de datos líder en este segmento, la consulta sería parecida a esta:

[Aquí el reclamante incluye una imagen de la consulta]

Igualmente, si las bases de datos están correctamente optimizadas, los datos del mantenedor principal de MySQL (Oracle) arrojan capacidad para filtrar varias decenas de miles de filas por segundo, en infraestructura hardware modesta. Para bases de datos en JSON, el rendimiento puede ser incluso mayor.

Por lo anteriormente expuesto, la acción previa de reelaboración que la EMT alegaba para inadmitir la solicitud es, a mi juicio, extremadamente leve y más propia de una excusa falaz que de un motivo técnico real.

Pues, si, tal y como se desprende de los pliegos, estos datos ya obran en poder de la administración demandada, el filtrado de datos supone una carga de trabajo y procesamiento reducido y prácticamente despreciable [...]»

La identificación y procesado de manera individualizada de los registros conforme a los parámetros solicitados por el reclamante (que incluyen la estación de desanclaje y anclaje; así como las fechas y horas de las acciones) no se limita a una mera puesta a disposición de información ya existente, sino que requiere de una manipulación y reelaboración informática de datos para configurar una nueva información ajustada a las condiciones establecidas por el reclamante.

En consecuencia, este Consejo concluye que, en la medida en que la información solicitada requiere realizar una labor de localización, compilación y ordenación no amparada por la normativa de transparencia, atender la petición de información del solicitante requeriría realizar una labor de procesamiento de la información disponible que podría subsumirse en el concepto de reelaboración establecido en el artículo 18.1.c) LTAIPBG.

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: GONZÁLEZ GARCÍA JESÚS MARÍA
Fecha: 2025.09.26 10:14