



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

N/REF: RT 0099/2017

FECHA: 19 de septiembre de 2017

**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 la Reclamación número RT/0099/2017 presentada 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. Mediante escrito registrado en la Comunidad de Madrid el 24 de enero de 2017, la ahora reclamante remite, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno -desde ahora, LTAIBG-, una solicitud de acceso a la información a la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la indicada Comunidad Autónoma del siguiente tenor literal:

*Un listado de los stands que se encuentran trabajando en la red ferroviaria de Metro de Madrid, área explotada por la empresa JCDecaux desde que ganó el concurso sobre espacios publicitarios en 2012, incluidos este tipo de puestos.*

*El listado solicito que sea de los siguientes años: 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.*

*En ningún caso solicito el nombra completo ni el documento identificativo de los dueños de los stands. En ningún caso solicito documentos que estén clasificados como secretos o reservados de*

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



*acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.*

Finalmente, indica que la remisión de la información solicitada se realice en formato accesible .csv, .txt, .xls o .xlsx, precisando que si la información no se encuentra en cualquiera de esos formatos, se le entregue tal y como obre en poder de la institución para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.

A través de un correo electrónico remitido desde el Portal de Transparencia de Metro de Madrid, S.A., con fecha 23 de marzo de 2017, se comunica a la ahora recurrente lo siguiente con relación a su solicitud de acceso a la información:

- Es JCDecaux quien explota la actividad objeto de su pregunta. Los datos al respecto que Metro de Madrid pudiera tener estaría en nuestro poder en cualquier caso, únicamente a los efectos que resulten necesarios para el cumplimiento de las obligaciones mutuas de forma indirecta.*
- En relación con el artículo 18.1 de la Ley 19/2013, sin perjuicio de lo indicado anteriormente, la solicitud requiere analizar documentos generados durante 5 años para extraer los datos requeridos, lo que constituye la elaboración de un documento "ad hoc".*
- No es viable que se facilite la información "tal y como obre en poder de la institución, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración". Esto se debe a que los datos solicitados estarían en todo caso incluidos en multitud de documentos que deberían ser segmentados para no suministrar datos de carácter personal y otros elementos sujetos a limitación de acceso por la propia Ley 19/2013. esta segmentación constituiría una costosa labor de reelaboración.*

Por escrito registrado en esta Institución el 23 de marzo de 2017, la interesada interpone una reclamación al amparo del artículo 24 de la LTAIBG frente a la contestación a su previa solicitud de acceso a la información efectuada desde Metro de Madrid, S.A. Considera, en síntesis, en primer lugar que al afirmar que tienen que elaborar información de hace 5 años están reconociendo que tienen dicha información; y, en segundo lugar, que anonimizar la información no es reelaborar según los criterios de interpretación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. Mediante escrito de 23 de marzo de 2017, por la Oficina de Reclamaciones de las Administraciones Territoriales de este Consejo se dio traslado del expediente por una parte, a la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid para conocimiento y, por otra parte, al Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructura a fin de que, en el plazo de quince días hábiles, formularan las alegaciones que estimasen por conveniente, aportando, asimismo, toda la documentación en la que fundamentar las alegaciones que pudieran realizar.



A través de un escrito de 4 de abril de 2017 del Secretario General Técnico de la citada Consejería, se traslada a este Consejo contestación a la petición de alegaciones planteada por parte de la empresa Metro de Madrid, S.A, en el que, en síntesis, se indica lo siguiente.

- *La explotación de la realización de actividades promocionales y la instalación de stands es gestionada por la empresa JCDecaux, como adjudicataria del proceso de licitación correspondiente. En el pliego de condiciones de dicho proceso de licitación de 13 de febrero de 2012, la condición 40ª "Confidencialidad" del Título II "resolución Contrato" indica que: "Metro de Madrid, S.A y el contratista podrá usar la información que mutuamente se suministren, únicamente a los efectos que resulten necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones mutuas. El acceso a información no otorgará a los mismos ningún derecho respecto de los conocimientos facilitados por la otra una vez finalizado el contrato. Cada una de las partes se compromete a no difundir por una descripción escrita y oral, por la utilización por cualquier otro medio las informaciones pertenecientes a la otra o las que se haya podido y tener acceso en cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de los derechos derivados del contrato que la una, siempre que esas informaciones no sean de dominio público".*
- *Metro dispone, únicamente, de la información necesaria para el correcto cumplimiento de las obligaciones contractuales fijadas entre las partes. Para dicho cumplimiento de obligaciones no es necesario elaborar la base de datos que requiere en su solicitud, razón por la cual Metro de Madrid no dispone de ella.*
- *Al requerirse información correspondiente a los últimos 5 años, desde Metro de Madrid tendríamos que analizar todas las comunicaciones habidas entre las partes para, entre todas ellas, localizar los datos solicitados y crear la mencionada base de datos.*
- *Por ello, el hecho de tener que analizar la documentación de los últimos cinco años no permite concluir, como indica la reclamante en el segundo punto de su reclamación, que tengamos esa información. Precisamente esas acciones de análisis estarían encaminadas a identificar los datos existentes para con ellos generar la base de datos requerida.*
- *En nuestra respuesta inicial indicamos que la solicitud recibida requiere un documento que no existe (la base de datos), y que por tanto habría que elaborar "ad hoc". Esos son los trabajos de elaboración a los que hacíamos referencia, y no los de anonimización (tareas adicionales pero independientes de las anteriores) que indica la reclamante en el punto 3 de su escrito.*



## 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, la Presidenta 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 de la LTAIBG 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 artículo 24 LTAIBG –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. El objeto que ha motivado la presente Reclamación consiste en obtener un listado de los stands que se encuentran trabajando en la red de Metro de Madrid. Según ha manifestado la empresa Metro de Madrid S.A, la solicitud de información realizada debe inadmitirse por concurrir la causa prevista en el artículo 18.1.c),





esto es, que se trate de solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

A partir de diferentes Resoluciones de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se han decantado unos criterios con relación a esta causa de inadmisión de solicitudes de información 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 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 precisa 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, seguidamente se añade que, 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.*
4. La primera consideración que se induce del artículo 18 de la LTAIBG y de los diferentes argumentos contemplados en el aludido CI/007/2015, de 12 de noviembre, se refiere al hecho de que el citado 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 ello, 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-.

Este planteamiento ha de ser, necesariamente, completado por la interpretación que del alcance del precepto de referencia ha elaborado la jurisprudencia contencioso-administrativa. 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).*



5. Tomando en consideración lo expuesto en el anterior Fundamento Jurídico cabe concluir desestimando la reclamación presentada. En efecto, tal y como se ha alegado por Metro de Madrid, tanto en la contestación ahora recurrida como en las alegaciones remitidas a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no existe una base de datos en la que, ordenada y sistemáticamente, figuren los diferentes stands ubicados en las instalaciones de la red de Metro. Por el contrario, para facilitar la información objeto de la solicitud planteada en su momento habría de acudirse al examen de todas y cada una de las comunicaciones efectuadas entre dicha entidad y la mercantil JCDecaux desde 2012 hasta 2016 con la finalidad de localizar los datos solicitados, extraerlos y formar el listado pretendido. Circunstancia que en el caso concreto que ahora nos ocupa, justifica, desde una perspectiva material, la invocación de la causa de inadmisión de reelaboración prevista en el artículo 18.1.c), dado que, la información ha de *Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información*, según se afirma en el precitado CRITERIO INTERPRETATIVO CI/007/2015, de 12 de noviembre, o, en los términos empleados por la jurisdicción contencioso-administrativa, concurre el presupuesto de que “la información requerida precisaría realizar nuevas operaciones de análisis, agregación e interpretación” –Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9, de 25 de abril de 2016-.

De modo que, al apreciar razonablemente que concurre el supuesto de reelaboración previsto en el artículo 18.1.c) de la LTAIBG, la Reclamación planteada ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada, por entender que concurre la causa prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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.

LA PRESIDENTA DEL  
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO  
Esther Arizmendi Gutiérrez

