



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 09/01/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-076506

**N/REF:** 1358-2023

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

**Información solicitada:** Base de datos líneas regulares de transporte viajeros por carretera en formato reutilizable.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 6 de febrero de 2023 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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:

*«SOLICITO que se me facilite la base de datos de información sobre líneas regulares de transporte de viajeros por carretera, que actualmente se puede consultar de forma individualizada en el siguiente enlace:*

<https://apps.fomento.gob.es/portalsitranbus/Mapa.jsp?idioma=ES>

*Concretamente, solicito que se me facilite una copia de la base de datos en formato reutilizable (es decir, un formato que permita analizar y explotar los datos como por*

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

*ejemplo csv o xml). Esta petición se refiere tanto a la información contenida en el apartado de conexiones directas como a la que presenta el detalle de cada recorrido (...)*

*Cabe destacar que el portal de consulta de viaje ya permite acceder a los datos individualmente -por lo que ya es información pública-. En este sentido, el artículo 13 de la Ley 19/2013 dispone que se entiende por información pública “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”.*

*Además, tal como se deduce del funcionamiento del propio buscador del portal web citado anteriormente, es imprescindible que exista una base de datos que agrupe toda la información que se solicita. En este sentido, no sería necesaria una acción previa de reelaboración para facilitar la información, por lo que no sería de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.*

*En caso de que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana no disponga de esta base de datos, solicito, en base al art. 19.1 de la Ley 19/2013 que se remita la solicitud al órgano competente y se me informe de esta circunstancia. (...)».*

2. El MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 10 de abril de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

*« (...) La base de datos que se utiliza en la consulta de viajes en el portal indicado por la persona solicitante tiene más de tres millones de registros. Esto no solo convierte el documento en inmanejable, sino que supone un problema técnico que deberían resolver los servicios informáticos del Ministerio con un esfuerzo muy considerable en tiempo, recursos humanos y materiales.*

*Por tanto, por un lado, procede alegar la inadmisión prevista en el artículo 18.1.c), pues sería necesaria una acción previa de reelaboración. De acuerdo con la letra c) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

*Por otro lado, la solicitud requiere una atención que afecta al normal ejercicio de las funciones encomendadas de la Dirección General de Transporte Terrestre. Además, esta solicitud debe analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas. Los objetivos de la*

*Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) es la de proporcionar información relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, para poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos. Sin embargo, esta solicitud de información persigue otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG. Por tanto, procede alegar la inadmisión, ya que de acuerdo con la letra e) del apartado 1 del artículo 18 de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se inadmitirán a trámite las solicitudes de acceso a la información pública que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. (...)».*

3. Mediante escrito registrado el 11 de abril de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

*« (...) Si bien es cierto que la exportación de la base de datos solicitada requiere probablemente la intervención de alguien con conocimientos informáticos, el resto de los argumentos no parecen ajustarse a la realidad: Tres millones de registros no convierten, por sí mismos, el documento en inmanejable. La viabilidad de gestionar este volumen de información la demuestra el propio buscador y la existencia de otros registros públicos de datos de gran volumen. A modo de ejemplo, enlazo la información sobre tráfico que el portal de datos del Ayuntamiento de Madrid actualiza con una periodicidad de unos cinco minutos y concentra en un histórico de archivos desde 2013 donde cada mes puede superar los 10 millones de registros, en total, más de 1.000 millones de registros que, pese a su volumen, son manejables si se emplean las herramientas adecuadas*

*(<https://informo.madrid.es/informo/tmadrid/pm.xml>).*

*El citado “esfuerzo muy considerable en tiempo, recursos humanos y materiales” sería innegable si los datos no estuvieran ya estructurados para ser utilizados por el buscador que se enlaza en la solicitud. La mera existencia de este sistema demuestra que la dirección tiene que tener acceso a los datos que alimentan dicha aplicación. Esa información, en el formato en que se encuentre y sin mediar reelaboración, es la que estoy solicitando.*

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

*Si el volumen de la información solicitada excediera la capacidad de los soportes que estén al alcance de la Dirección General de Transporte Terrestre, no sería problema cargar con el coste del dispositivo de almacenamiento que corresponda. (...)*

*En su resolución, la Dirección General de Transporte Terrestre presume conocer la motivación de mi solicitud de información. Por un lado, en la petición no se especificaba motivación alguna, dado que la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno recoge que “solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información”. Por otro, si el problema detectado por esta entidad fuese el hecho de que la solicitud no está motivada, el mismo texto establece que “la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”.*

*Además, la información que se pide sí permitiría analizar la distribución y alcance de un servicio público que el propio ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana describe como “clave para garantizar una movilidad sostenible de todos los grupos de población”».*

4. Con fecha 17 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 27 de abril de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

*« (...) Respecto a la alegación número 1, hay que indicar que la base de datos que se utiliza en la consulta de viajes tiene como objetivo principal el facilitar la labor de gestión de la Dirección General de Transporte Terrestre en los servicios públicos de transporte regular de uso general de viajeros por carretera. La información contenida en esta base de datos se publica para que el ciudadano pueda conocer las oportunidades de viaje que ofrecen estos servicios públicos.*

*Para atender esta petición, la información de la base de datos debe ser preparada, extractada suprimiendo las posibles alusiones a aspectos protegidos por la Ley de Protección de Datos, diseccionada en distintos ficheros y preparado su formato para su uso con herramientas informáticas de general uso. Esto requiere la intervención y revisión manual con una importante utilización de recursos humanos muy escasos en esta Dirección General. (...)*

*Respecto a la alegación número 2, cabe indicar que la solicitud que se realiza es indiscriminada y no parece atender al control del funcionamiento de esta Administración, sino más bien a la realización de un trabajo de preparación de información para un uso distinto al previsto para la base de datos que nos ocupa.*

*Se está ante una solicitud que no pretende el control de la actividad pública, sino la obtención de una cantidad enorme de información y documentación para la cual no está pensada la LTAIBG y que podría dar lugar a una instrumentación de la normativa de transparencia no compatible con los fines de la Ley. (...)».*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en 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>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la base de datos de información sobre líneas regulares de viajeros por carretera en formato reutilizable.

El Ministerio requerido resuelve denegar el acceso a la información por la concurrencia de las causas de inadmisión de las letras c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG, por requerir una labor previa de reelaboración y por tratarse de una solicitud abusiva con respecto a la finalidad de la ley, respectivamente.

4. La resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que la información cuyo acceso se solicita está disponible a través de la página web ministerial, aunque sea de forma individualizada (utilizando el motor de búsqueda). Así, a través de la aplicación a la que se refiere la reclamante se puede realizar una búsqueda de las rutas para ir de una población de origen a otra de destino, ofreciéndose información de las paradas del recorrido, del precio, de las horas de salida y llegada a las paradas, así como del tiempo del trayecto. También se ofrece información de los datos de las empresas de transportes regulares y de las estaciones de autobuses.

De lo anterior se desprende con claridad que se trata de información pública, circunscribiéndose la cuestión a determinar si, con independencia de la consulta individualizada que ya se puede realizar a través de la aplicación, el derecho de acceso a la información ampara la obtención de una copia de la base de datos que nutre al aplicativo, en un formato reutilizable y, por tanto, susceptible de explotación.

5. Desde la perspectiva apuntada, alega el Ministerio, en primer lugar, que concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG en la medida en que proporcionar el acceso solicitado, atendiendo al volumen de datos que conforman la base de datos (más de tres millones de registros), implica una tarea previa de reelaboración que requeriría, además, de un *esfuerzo muy considerable en tiempo, recursos humanos y materiales* (por parte, especialmente, de los servicios informáticos del Ministerio) que afectaría al normal funcionamiento de la Dirección General de Transportes Terrestres.

La verificación de la aplicabilidad del artículo 18.1.c) LTAIBG inadmisión debe partir de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y de los límites previstos en la Ley, dada la formulación amplia en el

reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—. En particular, por lo concierne a lo que deba entenderse por *reelaboración*, el Tribunal Supremo ha señalado 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. 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) de la Ley 19/2013. 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 (...)*» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

El carácter complejo aludido 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 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. 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 —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—. En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, no integra la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

La aplicación de la jurisprudencia y la doctrina que se acaban de reseñar conduce necesariamente a declarar inaplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, estimándose la reclamación en este punto. En efecto, resulta evidente que no se trata de una información dispersa, diseminada o que no se encuentre en su totalidad en el órgano ante el que se ha formulado la petición. Por el contrario, se trata de un conjunto de datos que ya se encuentra sistematizado en una base de datos, siendo el único argumento utilizado para fundamentar la inadmisión por *reelaboración* de la información el volumen de tales datos y el trabajo que supondría a los servicios técnicos de la unidad poner a disposición del reclamante la información pretendida.

Sin embargo, como se acaba de apuntar, este Consejo ya ha subrayado que el carácter voluminoso de la información no comporta necesariamente que su acceso implique una tarea previa de *reelaboración* (como tampoco el proceso de anonimización, aunque no

se acaba de aclarar por parte del Ministerio cuáles son los datos de carácter personal que figuran en la base de datos y a cuya presencia alude de forma genérica en las alegaciones en este procedimiento), a lo que se une que, en este caso, no se ha explicado en qué consiste la dificultad para manejar tales datos por parte de los servicios informáticos, en la medida en que se trata de un conjunto de datos que ya ha sido organizado, precisamente, para conformar esa base de datos.

A todo ello se añade que, en su caso, la Administración podrá aplicar lo previsto en el artículo 22.4 LTAIBG, máxime cuando la solicitante ha manifestado su disposición a *«cargar con el coste del dispositivo de almacenamiento que corresponda»*.

Por otra parte, no puede desconocerse la vigencia del principio general de que los datos públicos deben ser reutilizables (para fines comerciales o no comerciales) con arreglo a la Directiva (UE) 2019/1024 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público; principio que también se proyecta sobre los llamados *datos dinámicos* (definidos como aquellos *documentos en formato digital, sujetos a actualizaciones frecuentes o en tiempo real, debido, en particular, a su volatilidad o rápida obsolescencia*, según la definición del artículo 2.8 de la mencionada Directiva) como puedan ser los ahora pretendidos.

En este sentido, el artículo 3 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (modificado por el Real Decreto Ley 24/2021, de 2 de noviembre, que transpone la citada Directiva) define como reutilización *el uso por personas físicas o jurídicas de documentos elaborados o custodiados por los sujetos definidos en la forma, con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la actividad de servicio público para la que se produjeron* —por lo que, desde esta perspectiva, resulta irrelevante que la finalidad de la publicación de esos datos por la Dirección General sea la de que *el ciudadano pueda conocer las oportunidades de viaje que ofrecen estos servicios públicos*—, entendiéndose como documento, en la línea de la Directiva, *« [t]oda información o parte de ella, cualquiera que sea su soporte o forma de expresión, sea esta textual, gráfica, sonora visual o audiovisual, incluyendo los metadatos asociados y los datos contenidos con los niveles más elevados de precisión y desagregación»*. Además, en cualquier caso, según dispone el artículo 4.7 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, *«la utilización de los conjuntos de datos se realizará por parte de los usuarios o agentes de la reutilización bajo su responsabilidad y riesgo, correspondiéndoles en exclusiva a ellos responder frente a terceros por daños que pudieran derivarse de ella»*.



6. En segundo lugar, y por lo que concierne a la pretendida concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG por tratarse de una solicitud abusiva no justificada con la finalidad de la Ley, la reclamación también debe ser estimada.

En efecto, en este caso se justifica el pretendido carácter abusivo de la solicitud en el hecho de que, a juicio del Ministerio, el acceso a la información *«persigue otros intereses, de carácter privado o profesional, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG.»* Esta conclusión, sin embargo, no tiene en cuenta que el Tribunal Supremo, en su STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) ha señalado que, para constatar la *ausencia de justificación con la finalidad de la ley*, no resulta suficiente la apreciación de la persecución de un interés meramente privado por parte del solicitante pues *«la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven»*, añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»*; y remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

En cualquier caso, resulta evidente que, en este caso, tampoco se ha justificado que el ejercicio del derecho de acceso tenga un carácter abusivo por constituir una extralimitación derivada de una ausencia de finalidad seria y legítima y de una voluntad de perjudicar —debiéndose recordar, en este punto, que el órgano requerido se ha limitado a afirmar que proporcionar la información supondría un gran esfuerzo que perjudicaría el desarrollo de su actividad ordinaria, sin cuantificar ni acreditar en este procedimiento cuál es el impacto real que la atención de la solicitud de información tendría en el funcionamiento de la Dirección General de los Transportes Terrestres, por lo que no se dispone de elementos objetivos y verificables para valora ese impacto—.

7. En conclusión, con arreglo a lo expuesto, procede la estimación de la reclamación al no apreciarse la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas por la Administración.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información:

*«(...) la base de datos de información sobre líneas regulares de transporte de viajeros por carretera, que actualmente se puede consultar de forma individualizada en el siguiente enlace:*

*<https://apps.fomento.gob.es/portalsitranbus/Mapa.jsp?idioma=ES>*

*Concretamente, solicito que se me facilite una copia de la base de datos en formato reutilizable (...)»*

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

R CTBG  
Número: 2024-0014 Fecha: 09/01/2024

1