



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 14/02/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-068827

N/REF: R/0565/2022 ; 100-007015 [Expte. 172-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Documentación del mantenimiento de estaciones de Cercanías de Málaga en 2021 y 2022

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 13 de mayo de 2022 a la E.P.E. RENFE / 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Quisiera ejercer mi derecho de acceso a la información pública, solicitando a Renfe todos los contenidos y documentos (cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en su poder y/o que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones) relativos al mantenimiento de las Estaciones y Apeaderos de Cercanías de Málaga (líneas C1 y C2) y de sus instalaciones de los años 2021 y 2022.»

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

En concreto, con servicios de mantenimiento me refiero a: máquinas autoventa, canceladoras, tornos, escaleras mecánicas, ascensores, pantallas de información, megafonía, instalación eléctrica y luces, de estaciones y apeaderos. Solicito los contenidos y documentos de los que disponga Renfe, como contratos, importe económico de dichos contratos, cartas de servicio (si existieran), mecanismos de control de cumplimiento de dichos mantenimientos, partes de incidencias comunicados a las empresas mantenedoras y detalle de los mismos, tiempo de resolución de las incidencias. Así como documentación del detalle de las incidencias pendientes de resolver a fecha de recepción de esta petición.

En el caso de que estos mantenimientos sean conjuntos para varios servicios de Cercanías de diferentes ciudades andaluzas y para facilitar la labor, no tengo inconveniente que se me proporcionen dichos contenidos y documentos en poder de Renfe para el conjunto de los servicios de Cercanías incluidos en los contratos, para que se puedan someter al escrutinio de este ciudadano.

Dado el que el transporte de pasajeros por tren en Cercanías se contempla en como de Obligación de Servicio Público Ferroviario y existe un contrato entre la Administración General del Estado y Renfe por la que ésta recibe una contraprestación, entiendo que los ciudadanos podemos conocer cómo se toman las decisiones que nos afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, atendiendo a lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.»

2. La E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 16 de junio de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) Analizada la referida solicitud, se acuerda su estimación parcial, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, que establece que '[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella'.

En relación con lo anterior, se pone en conocimiento del peticionario que la información sobre los contratos referidos a las estaciones y apeaderos del núcleo de cercanías de Málaga puede consultarse en la Plataforma de Contratación del Sector Público, donde figuran las licitaciones correspondientes al órgano de contratación "Dirección General de Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A.", a través del siguiente enlace:

<https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:perfilContratante&idBp=KcT5%2Ffq6lMQK2TEfXGy%2BA%3D%3D>

4º.- Sin perjuicio de la información facilitada en el apartado precedente, es preciso poner de manifiesto que la utilización que este peticionario viene realizando del trámite de derecho de acceso a información pública cabría calificarla como instrumental y abusiva, y, por lo tanto, contraria a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

La reiteración de solicitudes y reclamaciones en un breve periodo de tiempo, con objetos coincidentes, las cuales se tratan de reformular sucesivamente para que se adecuen formalmente a los requisitos que impone la Ley de Transparencia, evidencia un ejercicio ciertamente anómalo del derecho de acceso, circunstancia que hace preciso traer a colación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la citada ley, que ha sido interpretada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su Criterio CI/003/2016, en el que, haciendo alusión al artículo 7.2 del Código Civil, dicho organismo ha señalado que se entenderá que una solicitud de acceso es abusiva 'cuando 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'.

A este respecto, cabe igualmente citar la reciente Resolución R/251/2021, en la que el CTBG ha señalado que la Ley de Transparencia no puede amparar el abuso de un derecho o el ejercicio antisocial del mismo, debiendo tenerse en cuenta que dicha ley no concede un derecho subjetivo a la obtención de información o respuestas sin soporte en un expediente administrativo.

Partiendo de la doctrina expuesta y de las circunstancias concurrentes, cabe concluir que nos encontramos ante una utilización de la normativa de transparencia administrativa que cabría calificar como instrumental y abusiva, por lo que, sin perjuicio de la estimación parcial acordada, resultaría procedente acordar la inadmisión de la solicitud, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

Asimismo, y sin perjuicio de la estimación acordada, cabe reseñar que la normativa de transparencia administrativa no ampara la obtención de información que merece ser calificada y tratada como privilegiada o sensible, sin antes ponderar el perjuicio económico y comercial que su difusión le puede causar a las organizaciones, entidades o empresas afectadas.

En este sentido, los juzgados y tribunales han venido reconociendo que el acceso a la información pública es un derecho de configuración legal, pero no absoluto ni que constituya un derecho fundamental, por lo que puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros bienes jurídicos protegidos, entre los que se encuentran los intereses económicos y comerciales de las organizaciones, entidades o empresas afectadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

En relación con el referido precepto, el CTBG ha establecido en su Criterio Interpretativo 1/2019, que su aplicación precisa la realización de un ‘test del daño’, mediante el que se valore el perjuicio que produciría la difusión de la información requerida, y que su resultado se pondere con el del denominado ‘test del interés público’, cuyo objeto es valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial, que pueda justificar el acceso.

Atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, en concreto, la relativa a los mecanismos de control, incidencias y partes de resolución de las mismas, la realización del denominado test del daño hace preciso traer a colación la doctrina sentada por el propio CTBG, entre otras, en la Resolución R/0039/2016, y más recientemente en la Resolución R/0219/2018, en las que ha puesto de manifiesto que la Administración no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella. En concreto, dicho organismo considera que, si se hiciese pública información sobre eventuales incidencias, ello crearía una percepción en el público que afectaría de manera significativa e injustificada a los intereses económicos y comerciales de la empresa encargada de la gestión, en este caso, de determinadas estaciones y apeaderos, por lo que dicha información debe ser considerada y tratada como un secreto empresarial, lo cual obliga a limitar el acceso requerido.

Asimismo, cabe advertir que en el presente caso no concurre ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud de acceso planteada deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de esta entidad y de su filial, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (test del interés público); antes al contrario, como se ha referido al analizar la concurrencia de las causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, el derecho de acceso no puede amparar una utilización instrumental de este cauce para satisfacer intereses particulares, ajenos a los objetivos y fines de fiscalización que persigue la normativa de transparencia administrativa, ya que ello daría lugar a una desnaturalización de este trámite.

Teniendo en cuenta el resultado que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, cabe reiterar la decisión de estimación parcial de la solicitud de acceso planteada, además de por la concurrencia de la causa de inadmisión expuesta, por resultar de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.»

3. Mediante escrito registrado el 20 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«(...) El enlace que me proporcionan lleva a una página web que indica “Este portlet está inhabilitado temporalmente”. Por lo tanto, de facto la información no está disponible, por lo que no se puede dar por atendida ni parcialmente mi petición de información.

(...) Según el criterio interpretativo CI/003/2016 sobre “Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva” se indica que son elementos esenciales para inadmitir 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 y que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. También en dicho criterio interpretativo se indica que “hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir”. En la resolución de Renfe no se menciona la referencia de cuál mis peticiones anteriores se considera reiterativa en sentido cualitativo. Y no lo hace porque en ninguna de mis peticiones anteriores solicité información sobre este tema en concreto. A esto se añade la respuesta a una consulta que hice al CTBG sobre la reiteración de peticiones “N/REF 012 (600-006649)”, donde se me indica que: “De acuerdo con el criterio C/3/2016, una solicitud será manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente lleve a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente” “El Criterio C3/2016 requiere que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo”, “Que la solicitud esté justificada con la finalidad de la ley. Concurre esta circunstancia en aquella solicitud fundamentada en el interés legítimo

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

de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o conocer cómo se toman las decisiones públicas, se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, de acuerdo con lo expresado en el preámbulo de la LTAIBG". De hecho, mi solicitud está justificada con la finalidad de la ley porque mi objetivo es conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o cómo se toman las decisiones públicas. Las circunstancias son las siguientes: el mantenimiento de instalaciones y hardware del Cercanías de Málaga es deplorable (anexaré algunas quejas y respuestas). Recordemos que el Cercanías es un transporte de OBLIGACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO. Averías constantes y máquinas que no se arreglan (canceladoras, tornos, máquinas autoventa, escaleras mecánicas, ascensores, pantallas informativas, megafonía). Se da la circunstancia de que existen contratadas empresas de mantenimiento para solucionar estos problemas, pero no lo hacen. (...) Y el camino que he elegido para someter a escrutinio es el derecho que me otorga la LTAIBG, solicitando los contenidos y documentos que obren en poder de Renfe sobre este tema "mantenimiento de las Estaciones y Apeaderos de Cercanías de Málaga (líneas C1 y C2) y de sus instalaciones de los años 2021 y 2022".

(...) En la resolución R/0039/16 se indica que Renfe SÍ ATENDIÓ las peticiones de número de viajeros entre Asturias y Madrid y que igualmente SÍ ATENDIÓ las peticiones de información sobre pasajeros Avant y Media distancia según el criterio recogido en la resolución R/0168/2015, lo que sí denegó fue la información sobre AVE y ALVIA por estar prestados en régimen de libre competencia intermodal y podría dar a los competidores un estudio de mercado de forma puntual y gratuita. En mi caso pregunto por Cercanías Málaga OBLIGACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO, no de servicios de libre competencia, por lo que la resolución mencionada es un argumento a mi favor y no a favor de Renfe. En la resolución R/0168/2015 en el punto 4 se dice que "Según se indica en el propio Informe del Observatorio del Ferrocarril, al que RENFE remite al interesado en sus alegaciones, existen una serie de servicios que han sido declarados como Obligación de Servicio Público en aplicación del Reglamento (CE) Nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de Octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carreteras. Dicho Reglamento contiene la siguiente definición de "Obligaciones de Servicio Público": la exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución" "Renfe Operadora recibe del Estado compensaciones por obligaciones de servicio público para la prestación de servicio de viajeros regionales y de cercanías" Por lo tanto, esta

resolución también argumenta a mi favor. Con respecto a la resolución R/0219/2018 no estoy preguntando por tiempo de retrasos, estoy preguntando por el uso de dinero público en unos mantenimientos y en los criterios de selección y tratamiento de incidencias.

(...) No se especifican los resultados del test de daño ni el test de interés público (me gustaría conocerlos y que me los explicaran, ya que los mencionan). De hecho, RENFE suele apelar a menudo al Secreto Comercial para no cumplir con sus obligaciones de transparencia. Como ejemplo la “Resolución sobre la verificación de la obligación de separación contable de los servicios sujetos a obligaciones de servicio público prestados por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.” de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia donde afea su resistencia a proporcionarle determinada información y le conmina a ello. Por otra parte, el CTBG indica que “es criterio ya asentado de este Consejo que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, “podrán” ser aplicados. De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos, sino que su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo” Entiendo que esto es aplicable en mi caso(...))»

4. Con fecha 30 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la E.P.E RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que se formularan las alegaciones que se consideraran oportunas. El 22 de julio de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Previa.- Con carácter previo, teniendo en cuenta el error advertido por el reclamante, posiblemente imputable a trabajos puntuales de mantenimiento de la Plataforma de Contratación del Sector Público, o al cambio de formato de la Resolución, se indica a continuación un enlace comprobado a la referida Plataforma, mediante el que se puede acceder a toda la información de carácter público relativa a los contratos licitados por la Dirección General de Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A., y, en concreto, a los relativos al mantenimiento de los apeaderos y estaciones del núcleo de cercanías de Málaga:

<https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:perfilContratante&idBp=KcT5%2Ffq6lMQK2TEfXGy%2BA%3D%3>

Asimismo, con la finalidad de facilitar la búsqueda de información en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se relacionan las referencias de los expedientes relativos a diversas labores de mantenimiento en el núcleo de cercanías de Málaga:

- *Expediente 2018-01046.*
- *Expediente 2019-01074.*
- *Expediente 2021-00344.*
- *Expediente 2021-01409.*
- *Expediente 2021-01526.*

Es esta materia de una petición de subsanación o aclaración por parte del peticionario, siendo innecesaria la reclamación.

Primera. - Sobre la utilización del trámite de acceso a la información a la información pública.

Sin perjuicio de la información facilitada en el apartado precedente, es preciso incidir en el uso impropio que el ahora reclamante viene haciendo del cauce previsto para el acceso a la información pública, que a juicio de esta entidad no se compadece con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

En concreto, el ahora reclamante viene dirigiendo a esta entidad un gran volumen de solicitudes de información a través del portal de transparencia, las cuales reformula o bien en sede de reclamación o bien en posteriores solicitudes, para tratar de reconducirlas a la definición de 'información pública' prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En el presente caso es patente, como así se desprende del sentido alegato que contiene la reclamación, la insatisfacción del peticionario como usuario de los servicios de cercanías de Málaga, que desearía tuviesen mayor frecuencia y calidad, con mejores infraestructuras y equipamientos, deseos totalmente legítimos. Esta insatisfacción se puede plantear tanto a la Administración que financia el servicio, por los medios legalmente previstos, como al prestador de los servicios, mediante el cauce de reclamaciones previsto en la legislación sectorial. Sin embargo, el trámite de acceso a la información pública es un canal inapropiado, basado únicamente en un hecho diferencial con respecto a otros servicios de transporte. Este hecho es el carácter público del prestador del servicio, si bien este proceder da lugar a una injustificada sobrecarga de trabajo que afecta al referido prestador y al propio

sistema de tramitación de solicitudes de información pública, y que no redunde en la correcta prestación del servicio.

Sin perjuicio de que este proceder podría haber justificado la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, con una interpretación lo más favorable posible al peticionario, se acordó la estimación parcial de la solicitud planteada, si bien se puso de manifiesto que el procedimiento de acceso a la información pública no puede utilizarse de manera instrumental, con la finalidad de servirse del mismo como un canal de consultas, quejas o reclamaciones, ya que ello supone una indeseable desnaturalización de este trámite, como así ha reconocido ese propio CTBG.

Señalado lo anterior, y teniendo en cuenta el alegato contenido en la reclamación, es igualmente preciso señalar que el hecho de que en la Resolución se haya hecho alusión a la causa de inadmisión prevista en el referido artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia no guarda relación con la reiteración de solicitudes planteadas por el ahora reclamante, muchas de ellas con objetos similares, sino con el ejercicio instrumental y abusivo que viene haciendo del derecho de acceso a la información pública.

En línea con lo expuesto, es igualmente necesario poner de manifiesto que esta entidad no recibe financiación con cargo a los presupuestos generales del Estado para atender este tipo de solicitudes, que requieren disponer de numerosos medios y, en concreto, apartar a personal de las funciones que le son propias, circunstancias que hacen necesario procurar que se evite la degradación de este trámite, especialmente teniendo en cuenta que esta forma de proceder, lejos de redundar en una mejor fiscalización de la actividad pública, es perjudicial para el objeto y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Segunda. - Sobre la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

La aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia se encuentra debidamente justificada en la Resolución de esta Presidencia, en la que, tras analizar las circunstancias concurrentes, señaladamente, la naturaleza de la información solicitada, que excede de la facilitada, relativa a eventuales incidencias en las máquinas de venta, canceladoras y tornos, escaleras mecánicas, ascensores, pantallas de información, megafonía, instalación eléctrica y luces de las estaciones y apeaderos del núcleo de Cercanías de Málaga (líneas C1 y C2), se acreditó que su divulgación es susceptible de provocar un daño concreto,

sustancial, real y manifiesto a Renfe Viajeros, al ser susceptible de ser utilizada con una finalidad de injustificado descredito.

Para llegar a dicha conclusión en la Resolución se realizó el denominado ‘test del daño’, siguiendo a la doctrina sentada por ese CTBG en diferentes resoluciones, en las que ha señalado que la Administración, y menos aún una empresa pública, no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella, y especialmente cuando se trata de información relacionada con eventuales incidencias, la cual debe ser considerada y tratada como un secreto empresarial.

Asimismo, en relación con la doctrina sentada por el CTBG y el denominado ‘test del interés público’, las instituciones comunitarias, pioneras en materia de transparencia y en la regulación de un acceso muy amplio de los ciudadanos a la información pública, justifican la aplicación de los límites al derecho de acceso salvo en los casos en los que concurra un interés superior, circunstancia que no puede considerarse que se dé en el presente caso, especialmente teniendo en cuenta que la información facilitada permite llevar a cabo la función de fiscalización de la actividad pública que se persigue mediante la normativa de transparencia administrativa.

En relación con lo anteriormente expuesto, es igualmente preciso traer a colación el Criterio Interpretativo del CTBG con número de referencia 1/2019, en el que se señala que el elemento identificativo fundamental para la aplicación del límite el derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia es el hecho de que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicados.

Atendiendo a lo establecido en el referido criterio interpretativo y a la naturaleza de la información solicitada, relativa a eventuales incidencias vinculadas a la explotación ferroviaria, cabe reiterar que si esta entidad se viese obligada a recabar y facilitar información de esta naturaleza, ello supondría hacer públicos datos privilegiados y sensibles, los cuales son susceptibles de ser aprovechados ilegítimamente, tanto por el propio peticionario como por potenciales competidores, con una finalidad de injustificado descredito.

Las circunstancias expuestas, en línea con el análisis realizado en la Resolución, ponen de manifiesto que la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia encuentra en el presente caso plena justificación, no siendo conforme a Derecho ni a los fines que persigue dicha norma que empresas que desarrollan su actividad en el mercado, por el mero hecho de la titularidad

pública de sus acciones, vengán obligadas a facilitar información sensible, relativa a eventuales incidencias en la prestación de servicios, que el resto de competidores no hacen pública (...).»

5. El 24 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El mismo día se recibió un escrito en el que muestra su conformidad con el enlace proporcionado y con referencia a los expedientes asociados para, a continuación, realizar las siguientes alegaciones respecto de las restricciones al acceso invocadas por RENFE:

« (...) Sobre la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de transparencia. Se me indica que la información relativa a eventuales incidencias en las máquinas de venta, canceladoras y tornos, escaleras mecánicas, ascensores, pantallas de información, megafonía, instalación eléctrica y luces de las estaciones y apeaderos del núcleo de Cercanías de Málaga (líneas C1 y C2), indican que se acreditó que su divulgación es susceptible de provocar un daño concreto, sustancial, real y manifiesto a Renfe Viajeros, al ser susceptible de ser utilizada con una finalidad de injustificado descrédito. Discrepo de esta argumentación. (...) Entiendo que el test de daño lo realizó unilateralmente RENFE-Operadora y su metodología y resultados no se me han explicado (...). En mi caso entiendo que mi solicitud está justificada con la finalidad de la ley porque pretendo conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, dado que existe una evidencia pública de que los fondos destinados a los mantenimientos de estaciones y sus instalaciones no están revirtiendo en un servicio eficiente. El objetivo es escrutar con la información que solicito que los fondos públicos destinados a estas empresas mantenedoras revierten en el servicio que se ha contratado y que los mantenimientos se están realizando adecuadamente. (...) »

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad

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

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

Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, 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](#)⁶ 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*”.

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 diversa información sobre el mantenimiento de las estaciones de Cercanías de Málaga durante los años 2021 y 2022.

La entidad requerida acordó la estimación parcial de la solicitud presentada, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 LTAIBG, que establece que «*[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella*». A tal efecto, proporcionó un enlace a la dirección web de la Plataforma de Contratación del Sector Público, donde «*figuran las licitaciones correspondientes al órgano de contratación “Dirección General de Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A.”*».

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

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

Respecto del resto de información solicitada (cartas de servicio, mecanismos de control de cumplimiento de dichos mantenimientos, partes de incidencias, detalles de las mismas, y tiempo de su resolución), alega la entidad la concurrencia, por un lado, de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG —al tratarse de un ejercicio *«ciertamente anómalo»* del derecho de acceso, que determina que la solicitud deba calificarse de abusiva, por razón de la repetición en el número de solicitudes del mismo peticionario— y, por otro lado, la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —al resultar afectados los intereses económicos y comerciales de la entidad, en relación, en concreto, con la información relativa *«a los mecanismos de control, incidencias y partes de resolución de las mismas»*—.

En su reclamación, el solicitante sostiene que el enlace a esa dirección web no funciona, por estar inhabilitado temporalmente, y manifiesta su disconformidad con los límites al acceso aludidos, en la parte de información cuyo acceso ha sido denegado.

En fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, la entidad proporciona nuevamente un enlace, cuyo funcionamiento ha comprobado, y relaciona los expedientes que son objeto de la solicitud de información, para facilitar su búsqueda. Con respecto a los límites invocados, se reafirma en los mismos.

4. Tal como ha quedado reflejado en los antecedentes, en la inicial resolución sobre el acceso se concedió parcialmente la información relativa a los contratos firmados por RENFE en relación con las tareas de mantenimiento, proporcionando un enlace web al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG — *«[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella.»* —.

No obstante, el mencionado enlace, no solo no funcionaba correctamente, como se expone en la reclamación y reconoce la entidad requerida, sino que, además, no conducía de forma directa, precisa e inequívoca a la información solicitada, tal como evidencia el nuevo enlace proporcionado en fase de alegaciones que sí resulta operativo pero que redirige a la página general de búsqueda del perfil del contratante de RENFE en la Plataforma de Contratación del Estado. No obstante lo anterior, también en trámite de alegaciones, RENFE proporciona información sobre los concretos expedientes a fin de explicar o facilitar la búsqueda relacionada con los contratos para labores de mantenimiento; información que le parece suficiente al reclamante que muestra su conformidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente reclamación ha de ser, en esta parte, estimada por motivos formales, al haberse facilitado la información completa una vez interpuesta la reclamación ante este Consejo excediendo del plazo legalmente establecido.

5. Procede, a continuación, analizar las restricciones alegadas por RENFE respecto del acceso al acceso del resto de información solicitada; esto es, tal como consta en antecedentes, la relativa a *«cartas de servicio (si existieran), mecanismos de control de cumplimiento de dichos mantenimientos, partes de incidencias comunicados a las empresas mantenedoras y detalle de los mismos, tiempo de resolución de las incidencias. Así como documentación del detalle de las incidencias pendientes de resolver a fecha de recepción de esta petición.»*

En relación con dicha información, cabe señalar, en primer lugar, la improcedencia de la invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG por parte de RENFE —que se refiere a la posibilidad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes *«[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley»*—. En efecto, ni la entidad requerida ha justificado que se trate de una solicitud *manifiestamente repetitiva* de otras anteriores que ya hayan recibido respuesta, ni se constata el carácter abusivo de la solicitud, partiendo, desde luego, de la premisa de la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG o límites previstos en el artículo 14 LTAIBG, tal como se desprende de consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

Por lo que concierne a la primera cuestión, debe recordarse que la apreciación del carácter *manifiestamente repetitivo* de una solicitud exige, con arreglo al Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio de 2016, de este Consejo, que de *forma patente, clara y evidente* coincida con otra/s presentada/s anteriormente por el mismo solicitante que, o bien hubiera sido rechazada por la aplicación de los límites del 14 o 15 LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión del artículo 18, o bien hubiera dado lugar ya al acceso a la información. Circunstancias, todas estas, que no concurren en el presente caso.

Respecto del pretendido carácter abusivo de la solicitud, este Consejo ha sostenido ya en varias ocasiones —algunas de las cuales son citadas por el reclamante— que no puede considerarse razón suficiente para apreciar la concurrencia de esta causa de inadmisión el hecho alegado del gran volumen de preguntas que realiza el solicitante, pues, tal y como se indica en el citado Criterio Interpretativo 3/2016, *el hecho de que*

una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, sino que se requiere que el ejercicio del derecho sea cualitativamente abusivo, extremo que no ha quedado acreditado, ni siquiera sustentado con un juicio de razonabilidad.

No puede desconocerse, en este punto, que la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) señala que «(...) *la repetida causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley (...)*» y respecto del citado *carácter abusivo*, remarca que el *interés meramente privado* de una solicitud de información no puede sustentar su inadmisión. En este sentido se afirma en la mencionada sentencia que «*en 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*».

En este caso, en aplicación de la jurisprudencia reseñada y del Criterio Interpretativo antes citado, no puede apreciarse la concurrencia de la citada causa de inadmisión pues difícilmente puede considerarse (y nada se alega al respecto) como una solicitud *abusiva* —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil; por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—; característica, la de *abusiva* que ha de concurrir *cumulativamente* con la falta de justificación de la finalidad de la ley a que alude la resolución de inadmisión. En definitiva, no hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

8. En relación con la pretendida aplicabilidad del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG —que permite la limitación del derecho en aquellos casos en que el acceso a la información de que se trate suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales—, conviene recordar, con carácter previo, que tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la

información, sino que será necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivarse de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho.

La delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio *a los intereses económicos y comerciales* ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo CI/01/2019, de 24 de septiembre, de este Consejo, en el que se pone de manifiesto que *«por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”»*.

Se añade que, para calificar una información como secreta o confidencial por afectar a tales intereses, debe tratarse de una información *relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa*; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a *«un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»*—.

A los efectos que aquí interesan es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la *posibilidad incierta* de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el *perjuicio debe ser definido indubitado y concreto* y el *daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información*. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, siempre según el criterio interpretativo, *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.»*

Teniendo en cuenta lo anterior, debe ponerse de manifiesto que RENFE motiva su resolución alegando que *«la naturaleza de la información solicitada, que excede de la facilitada, relativa a eventuales incidencias en las máquinas de venta, canceladoras y tornos, escaleras mecánicas, ascensores, pantallas de información, megafonía,*

instalación eléctrica y luces de las estaciones y apeaderos del núcleo de Cercanías de Málaga (líneas C1 y C2), se acreditó que su divulgación es susceptible de provocar un daño concreto, sustancial, real y manifiesto a Renfe Viajeros, al ser susceptible de ser utilizada con una finalidad de injustificado descrédito.» En esta misma línea expone que la información requerida, «relativa a eventuales incidencias vinculadas a la explotación ferroviaria, cabe reiterar que si esta entidad se viese obligada a recabar y facilitar información de esta naturaleza, ello supondría hacer públicos datos privilegiados y sensibles, los cuales son susceptibles de ser aprovechados ilegítimamente, tanto por el propio peticionario como por potenciales competidores, con una finalidad de injustificado descrédito.»

Si bien es cierto que la *reputación* de una empresa es uno de los elementos con influencia directa sobre la posición de esa empresa entre los competidores, también lo es que, en este caso, no sólo se habla de ese eventual perjuicio en términos hipotéticos o de posibilidad (la información *sería susceptible de*) sino que, en la necesaria ponderación entre el interés de la empresa en mantener en secreto el número de incidencias detectadas en las líneas de cercanías (y la manera en que éstas se afrontan) y el interés público en conocer dicha información, prevalece en el segundo. No puede obviarse que los servicios de cercanías se configuran como una obligación de servicio público que debe asumir *RENFE viajeros*, subvencionada o compensada con recursos públicos, y, desde esta perspectiva, el acceso a información sobre su gestión y sobre los recursos utilizados —en este caso, en relación con la solución de averías o con el mantenimiento de dicho servicios— encaja con la finalidad de la ley, contribuye al escrutinio del uso de los fondos públicos gestionados por una sociedad estatal y permite constatar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas a la entidad.

9. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos procede la estimación de esta reclamación, al haberse facilitado la información sobre los contratos de forma extemporánea, y al no resultar de aplicación, respecto del resto de la información solicitada, ni la causa de inadmisión ni el límite invocados por la entidad.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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

- «*cartas de servicio (si existieran), mecanismos de control de cumplimiento de dichos mantenimientos, partes de incidencias comunicados a las empresas mantenedoras y detalle de los mismos, tiempo de resolución de las incidencias. Así como documentación del detalle de las incidencias pendientes de resolver a fecha de recepción de esta petición.*»

TERCERO: INSTAR a la E.P.E. RENFE / 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 al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>