



## Resolución 250/2021

**S/REF:** 001-053215

**N/REF:** R/0250/2021; 100-005032

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Renfe Operadora E.P.E. /Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**Información solicitada:** Cifra total de viajeros en determinadas rutas de ferrocarril

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 1 de febrero de 2021, el interesado, 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), solicitó a RENFE OPERADORA E.P.E. la siguiente información:

*En base a la resolución de la reclamación presentada ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno S/REF: 001-020027 - N/REF: R/0109/2018 (100-000479) del 28/05/2018, que ordena conceder el acceso a estos datos, ya que según dicha resolución y según los dictámenes anteriores en el mismo sentido en los que se fundamenta, el acceso a esta información no supone un perjuicio de intereses económicos y comerciales, SOLICITO:*

*-Cifra total de viajeros, punto a punto, del año natural 2020 completo (de 1 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2020) y en ambos sentidos, en las siguientes relaciones:*

*Madrid-Chamartin – Ourense,*

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

*Madrid-Chamartin – Santiago de Compostela,*

*Madrid-Chamartin – A Coruña,*

*Madrid-Chamartin – Vigo-Guixar,*

*Madrid-Chamartin – Lugo,*

*Madrid-Chamartin – Pontevedra,*

*Madrid-Chamartin – Ferrol,*

*Madrid-Chamartin – Vilagarcía de Arousa,*

*Madrid-Chamartin – Monforte de Lemos,*

*Madrid-Chamartin – Sarria,*

*Madrid-Chamartin – A Gudiña,*

*Madrid-Chamartin – O Barco de Valdeorras,*

*Madrid-Chamartin – A Rúa,*

*Madrid-Chamartin – Betanzos-Infesta,*

*Madrid-Chamartin – Betanzos-Cidade*

*Madrid-Chamartin – Zamora,*

*Madrid-Chamartin – Puebla de Sanabria,*

*Madrid-Chamartin – Medina AV,*

*-Cifra total de viajeros, punto a punto, del año natural 2020 completo (de 1 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2020) y en ambos sentidos, en las siguientes relaciones:*

*Ourense – Santiago de Compostela,*

*Ourense – A Coruña,*

*Ourense – Vigo-Guixar,*

*Ourense – Lugo,*

*Ourense – Pontevedra*

*Ourense – Monforte de Lemos,*  
*Ourense – Vilagarcía de Arousa,*  
*Ourense – Ponferrada,*  
*Ourense – O Barco de Valdeorras,*  
*Ourense – A Rúa,*  
*Ourense – O Carballiño,*  
*Ourense – Ribadavia,*  
*A Coruña – Santiago de Compostela,*  
*A Coruña – Vigo-Guixar,*  
*A Coruña – Vigo-Urzáiz,*  
*A Coruña – Pontevedra,*  
*A Coruña – Vilagarcía de Arousa,*  
*A Coruña – Lugo,*  
*A Coruña – Ferrol,*  
*Santiago de Compostela – Vigo-Guixar,*  
*Santiago de Compostela – Vigo-Urzáiz,*  
*Santiago de Compostela – Vilagarcía de Arousa,*  
*Santiago de Compostela – Pontevedra,*  
*Pontevedra – Vilagarcía de Arousa,*  
*Vigo-Guixar – Pontevedra,*  
*Vigo-Guixar – Vilagarcía de Arousa,*  
*Vigo-Urzáiz – Pontevedra,*  
*Vigo-Urzáiz – Vilagarcía de Arousa*  
*Vigo-Guixar – Tui,*

-Cifra total de viajeros, punto a punto, de los años naturales completos 2018, 2019 y 2020 y en ambos sentidos, en las siguientes relaciones, desglosando las cifras por años:

Vigo – Oporto

Ourense – Barcelona

Santiago de Compostela – Barcelona

Vigo – Barcelona

A Coruña – Barcelona

Pontevedra – Barcelona

Ferrol – Barcelona

Lugo – Barcelona

2. Mediante resolución de fecha 16 de marzo de 2021, RENFE OPERADORA E.P.E. contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

*Tras consultar a los servicios competentes de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), procede inadmitir la solicitud planteada, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, y ello con base en los motivos que seguidamente se exponen:*

*Con carácter previo, cabe advertir que sería rechazable la utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa con la única finalidad de que una sociedad mercantil, con el único fundamento de la titularidad pública de sus acciones, tenga que atender de forma recurrente peticiones muy detalladas y prolijas de información sobre la explotación de sus servicios, facilitando datos que el resto de los operadores de transporte con los que compite no publican. Cuando no se trata de datos estadísticos o de interés general y nos encontramos ante peticiones de información 'a la carta' estas consideraciones son todavía más pertinentes.*

*Entre los años 2017 y 2020, [REDACTED] ha formulado nueve solicitudes de acceso relativas a los servicios prestados por Renfe Viajeros, con referencias 001-000069; 001-018056; 001-020027; 001-031951; 001-031952; 001-039494; 001-039495; 001-041083, y 001-041123. Todas ellas tuvieron un contenido muy similar y se referían a un gran volumen de información.*

*Asimismo, junto con la presente solicitud el 1 de febrero de 2021, presentó otra, con referencia 001-053216, en la que solicita a Renfe Viajeros la cifra total de viajeros del año 2020, (de 1 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2020), en 31 estaciones, con desglose por tipo de servicio, (total, Larga Distancia, Media Distancia, Media Distancia Alta Velocidad, Cercanías, etc.).*

*En virtud de las referidas solicitudes, que no tienen encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren tampoco a actividad administrativa alguna, se han venido requiriendo de forma periódica, sin alegar ningún motivo o justificación de carácter público o privado, datos con elevado grado de detalle sobre la explotación de los servicios que presta Renfe Viajeros, (principalmente, cifras de viajeros con origen o destino en estaciones, con desglose por tipo de servicios, así como el número de viajeros transportados en diferentes relaciones, tanto comerciales como sometidas a obligaciones de servicio público).*

*En este sentido, cabe destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, relativo a las solicitudes de acceso repetitivas o abusivas, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Y, a sensu contrario, señala que no tienen encaje en la Ley de Transparencia las solicitudes que no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*Partiendo del criterio sentado por el propio CTBG, debe tenerse en cuenta que en la solicitud planteada el peticionario no ha puesto de manifiesto ningún motivo o finalidad, de carácter público o privado, que justifique el acceso a tan elevado volumen de información, siendo en consecuencia ostensible que se está llevando a cabo un ejercicio abusivo del derecho reconocido en el Capítulo III del Título I de la Ley de Transparencia, que no se compadece con los fines de la ley y que, además, supone un consumo de recursos de la referida mercantil difícilmente justificable.*

*Atendiendo al volumen y al elevado grado de detalle de la información requerida, así como la periodicidad con la que la misma se solicita, cabe advertir que lo que se pretende no es obtener información sobre una Administración pública y su actividad sometida a derecho administrativo, {el transporte no lo es}, ni siquiera sobre el desempeño global de Renfe Viajeros, sino acceder a información detallada, y en cierto modo privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en un mercado recientemente liberalizado. En concreto, se pretende obtener periódicamente*

*completos y costosos estudios sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros, lo que constituye un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia.*

*En todo caso, no justifica este tipo de solicitudes recurrentes el hecho de que Renfe Viajeros haya concedido puntualmente acceso a información como la solicitada, o publique determinados datos o estudios cuando considere que tienen interés para sus clientes o el público en general. Tampoco justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, (en adelante, MITMA), tras un análisis del interés público, haga o haya hecho públicos de forma voluntaria determinados datos; antes, al contrario, cuando la Administración General del Estado decide la publicación de la referida información, de la que se hacen eco los medios de comunicación, lo hace en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general. Pero no debe confundirse ese interés general apreciado discrecionalmente con el interés particular en recibir estos informes 'a la carta'.*

*Debe tenerse en cuenta también que para recabar y disponer de la información que periódicamente solicita, con elevado grado de detalle, es preciso que Renfe Viajeros aparte a trabajadores de las funciones que les son propias, distraendo recursos del cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de dicha mercantil. Esto supone una carga administrativa que no se compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia.*

*En este sentido, teniendo en cuenta que la naturaleza y financiación, con ingresos de mercado, de Renfe Viajeros es privada, el propio CTBG ha reconocido en diferentes Resoluciones que no pueden aplicarse a dicha sociedad mercantil criterios y doctrina que se ha sentado para organismos que se someten a derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas, o que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Es preciso resaltar que el coste de la atención de peticiones como la que ahora nos ocupa no recibe financiación presupuestaria y supone un lastre económico que otros operadores privados no sufren.*

*- Sin perjuicio de lo referido en el apartado precedente, es preciso advertir que también resultaría de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, con base en los motivos que seguidamente se exponen:*

*Los tribunales han reconocido que, a pesar de su configuración legal, el derecho de acceso regulado en el Capítulo III del Título I de la citada ley no es absoluto, pudiendo ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros intereses protegidos, como serían en este caso los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros.*

*Asimismo, como ha señalado el propio CTBG en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el elemento fundamental para la aplicación del límite al derecho de acceso*

*previsto en el referido 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.*

*En relación con la aplicación del referido límite en el presente caso, debe tenerse en cuenta que el pasado 14 de diciembre de 2020 se produjo la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, lo que supone que los servicios ferroviarios que presta Renfe Viajeros, concretamente los de Larga Distancia y Alta Velocidad, además de competir con otros modos de transporte, (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares), se encuentran abiertos a la competencia intramodal. Y lo mismo sucede con los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, debiendo tenerse en cuenta a este respecto que son susceptibles de licitación.*

*Partiendo del citado Criterio Interpretativo del CTBG, para determinar si en el presente caso procede la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia debe realizarse, por un lado, el denominado "test del daño", que tiene por objeto valorar cuál es el perjuicio que la difusión de la información requerida le produciría a la organización, empresa o entidad afectada, y su resultado se debe ponderar con el del denominado "test del interés público", cuyo objeto es valorar si concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial que pueda justificar el acceso.*

*En relación con el denominado "test del daño", debe tenerse en cuenta que los datos que de forma periódica viene solicitando ponen de manifiesto con alto grado de detalle la evolución de la oferta y de la demanda y los servicios vendidos por Renfe Viajeros. En cuanto no se trata de datos agregados, constituye información que ningún transportista hace pública.*

*En general, en un contexto plenamente competitivo como en el que esta sociedad se encuentra actualmente, si la información sobre las cantidades vendidas, que se corresponde con el número de viajeros, es suficientemente detallada, además de ser susceptible de perjudicar los intereses comerciales del vendedor, puede incluso llegar a constituir información que está prohibido comunicar a los competidores. Esto es, en un mercado que se encuentra liberalizado y abierto a la competencia, el mero hecho de facilitar determinados datos de producción y ventas, considerados sensibles desde el punto de vista comercial, es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo, pudiendo ser considerado un intercambio de información sensible prohibido por la normativa antitrust nacional y comunitaria. Ello supondría, además, como ya se ha apuntado, una desventaja competitiva injustificada respecto al resto de operadores de transportes de viajeros por ferrocarril que operan en España, dado que, por su composición accionarial, actualmente no vienen*

*obligados a someterse a la Ley de Transparencia. No debe olvidarse que Renfe Viajeros compete con estos operadores desde un plano estrictamente privado, debiendo respetarse en todo caso las condiciones de competencia en la prestación de servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Sector Ferroviario, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.*

*Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como "test del daño" obliga en este caso a restringir el acceso a la información solicitada.*

*Asimismo, teniendo en cuenta que el resultado de dicho test debe ponderarse con el del "test del interés público", es preciso reiterar a este respecto que la solicitud de acceso planteada no ha puesto de manifiesto ningún motivo de naturaleza pública o privada que pudiese justificar el acceso a la información que solicita. Por ello, debe prevalecer la protección de los intereses económicos y comerciales de la empresa ferroviaria, Renfe Viajeros, que por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones no puede verse obligada a revelar información de manera periódica que el resto de los operadores mantienen como reservada o confidencial, y sólo publican libremente cuando les puede otorgar un rédito empresarial.*

*Conviene señalar que Renfe facilita datos sobre el volumen de viajeros a través del responsable del servicio, en este caso el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana u otros organismos con finalidades estadísticas, que son difundidos en publicaciones oficiales, a través de la ((Estadística sobre transporte ferroviario" del INE, el informe anual del "Observatorio del Ferrocarril en España" o el "Anuario del Ferrocarril".*

*Los anteriores motivos, en línea con la doctrina sentada por el propio CTBG y los tribunales, ponen de manifiesto el derecho a proteger dicha información y el carácter reservado del que goza y, en consecuencia, que también procede la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.*

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 18 de marzo de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*1º. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en su artículo 17, determina que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, por tanto, la resolución de Renfe Operadora contraviene la legalidad al reclamar algún tipo de motivación para ejercer este derecho.*

---

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



2º. No es la primera vez que Renfe deniega el acceso a esta información, teniendo que rectificar esa decisión tras determinarlo el Consejo de Transparencia. Así lo estipula la reclamación S/REF: 001-020027- N/REF: R/0109/2018 {100-000479} de/28/05/2018, que ordena conceder el acceso a estos datos, ya que según dicha resolución y según los dictámenes anteriores en el mismo sentido en los que se fundamenta, el acceso a estos datos no supone un perjuicio de intereses económicos y comerciales.

3º. Al respecto de la supuesta "desventaja competitiva injustificada respecto al resto de operadores de transportes de viajeros por ferrocarril que operan en España" en el marco de la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril que alega Renfe, cabe destacar que en las relaciones y estaciones ferroviarias de las que se solicita información, ni opera ni ha solicitado hacerlo ningún otro operador que no sea la entidad pública empresarial Renfe Operadora.

Además, la existencia de otros operadores de carácter privado no supone impedimento alguno dentro del propio Sector Público Institucional para ofrecer, de oficio o a solicitud de interesado, datos sobre el uso de infraestructuras y servicios. Es el caso de los aeropuertos, donde Aena, SME S.A., también dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana ofrece los datos de uso de toda su infraestructura y de todos los servicios que en ellos operan, incluso con periodicidad mensual.

4º. La solicitud de estos datos los tres últimos años se motiva en la necesidad de estudio académico del impacto en la demografía y en el uso de las infraestructuras, tras los nuevos servicios ferroviarios implantados en Galicia en los últimos años, sufragados con fondos públicos y que utilizan total o parcialmente infraestructuras sufragadas íntegramente con fondos públicos. La solicitud de los datos del año 2020 se sustenta además en el evidente interés público del impacto de la pandemia de la Covid-19 en estos servicios e infraestructuras sufragados con fondos públicos.

4. Con fecha 24 de marzo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a RENFE OPERADORA E.P.E., al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando, en resumen, lo siguiente:

- Los informes que tan reiteradamente se solicitan no tienen encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren tampoco a actividad administrativa alguna.

Asimismo, atendiendo al volumen y al elevado grado de detalle de la información requerida, así como la periodicidad con la que la misma se solicita, debe tenerse en cuenta que el propio CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, relativo a las solicitudes de acceso repetitivas o abusivas, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las que tengan por

*finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Y, a sensu contrario, que no tienen encaje en la misma las solicitudes que no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*Teniendo en cuenta que la naturaleza y financiación de Rente Viajeros es privada, el propio CTBG ha reconocido que no pueden aplicarse a dicha sociedad mercantil criterios y doctrina que se ha sentado para organismos que se someten a derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas, o que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. En este sentido debe recordarse que el coste de la atención de estas peticiones no recibe financiación presupuestaria y supone un lastre económico que otros operadores privados no sufren.*

*Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, cabe concluir que en la Resolución ahora impugnada se justificaron plenamente los motivos por los que procede la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el referido 18.1 e) de la Ley de Transparencia, habiendo señalado a este respecto el propio CTBG que una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo sería perjudicial para el objeto y finalidad que dicha norma persigue.*

*- En relación con el límite al derecho de acceso regulado en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, debe tenerse en cuenta que 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 su aplicación salvo que concurra un interés público superior. Ello se recoge, a título de ejemplo, en el artículo 4.2 del Reglamento (CE) n.o 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sin embargo, en el presente caso el ahora reclamante no ha acreditado un interés superior al de Renfe Viajeros que justifique el acceso a la información solicitada.*

*Asimismo, cabe destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha analizado en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el límite establecido en el referido artículo 14.1 h) de la LTAIBG, y haciendo cita de la Memoria Explicativa ('Explanatory Report') publicada por el Consejo de Europa, ha señalado que el elemento identificativo fundamental para su aplicación es el hecho de que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicado, en este caso: Rente Viajeros.*

*En este sentido, debe tenerse en cuenta que si Rente Viajeros se viese obligada a recabar, elaborar y facilitar datos concretos y detallados sobre la explotación diferentes servicios que presta en un mercado liberalizado, y que además compiten con otros modos de transporte (en concreto, con autobuses, coches particulares o aviones), ello supondría hacer pública información privilegiada acerca de su desempeño empresarial, siendo evidente que la misma no es facilitada por otros operadores, ni siquiera voluntariamente, ya que es susceptible de ser aprovechada ilegítimamente, pudiendo suponer una alteración de las reglas de la sana competencia en el sector del transporte.*

*En consecuencia, las circunstancias descritas ponen de manifiesto no sólo la procedencia de la inadmisión de la solicitud de acceso planteada, al amparo de lo establecido en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, sino también de la aplicación complementaria del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de dicha ley, no siendo conforme a Derecho ni a los fines perseguidos por la normativa de transparencia administrativa que empresas que desarrollan su actividad en el mercado, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, vengan obligadas a desvelar datos relevantes sobre la explotación de sus servicios que el resto de sus competidores no hacen pública, salvo de forma voluntaria.*

*Y, en virtud de lo expuesto, SOLICITA que se tenga por presentado este escrito, en tiempo y forma, por cumplimentado el trámite de alegaciones para el que se ha dado traslado a esta entidad, y, en su virtud, tras la tramitación que en Derecho proceda, acuerde desestimar la reclamación formulada contra la Resolución de fecha 16 de marzo de 2021, relativa a la solicitud nº 001-053215, confirmándola en todos sus extremos.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en conexión con 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 este Consejo de Transparencia es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

<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>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

3. En cuanto al fondo del asunto planteado, se solicita la cifra total de viajeros de los años naturales completos 2018, 2019 y 2020, en ambos sentidos, de determinadas líneas de tráfico por ferrocarril.

La Administración deniega el acceso alegando que (i) se trata de una solicitud abusiva por no cumplir con la finalidad de control de la actuación pública que marca la LTAIBG –artículo 18.1.e) LTAIBG- y (ii) puede poner en peligro los intereses económicos y comerciales de la entidad –artículo 14.1.h) LTAIBG-. Para ello, desarrolla profusamente las razones por las que considera que resultan de aplicación estos impedimentos, en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes de hecho.

4. Por lo que respecta a la invocación de la causa de inadmisión de tratarse de una solicitud de acceso a la información de carácter abusivo –artículo 18.1.e) LTAIBG-, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elaboró, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3/2016, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:

*Respecto del carácter abusivo de la petición de información.*

*El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición "no esté justificada con la finalidad de la Ley".*

*De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:*

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

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

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

*Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:*

*Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".*

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

*Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.*

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

*Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:*

*Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos*

*Conocer cómo se toman las decisiones públicas*

*Conocer cómo se manejan los fondos públicos*

*Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas*

*Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:*

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

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

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

Como concluye el Tribunal Supremo en su Sentencia dictada en el Recurso de Casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, *“la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”*. Dicha sentencia continúa razonando *“Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”*

Por tanto, entendemos que el Tribunal Supremo condiciona la aplicación de esta causa de inadmisión al hecho de que concurran acumulativamente ambas circunstancias; es decir, que la solicitud sea abusiva y que, además, no cumpla con la finalidad de la LTAIBG.

5. Sentado lo anterior, debemos analizar si la solicitud de acceso es abusiva.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que *“La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”*.

En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) , de 3 abril , afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho,

traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros. Podemos concluir que esta actuación es contraria a la buena fe.

6. Finalmente, hay que valorar si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la LTAIBG.

La razón de ser de la LTAIBG está contenida en su preámbulo, cuando advierte que *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

*Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.*

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia dictada en el recurso de Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

*“(…) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.*

(…)

*Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma....”*

En el mismo sentido, la Sentencia dictada en el recurso de Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.”

A nuestro juicio, la solicitud de acceso tampoco cumple con la finalidad de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Consecuentemente, no está justificada con la finalidad de la ley.

La apreciación de la causa de inadmisión invocada, y la subsiguiente desestimación de la reclamación planteada, nos exime de entrar en el enjuiciamiento de la concurrencia o no del límite al acceso a la información invocado por la Administración

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de RENFE OPERADORA E.P.E., de fecha 16 de marzo de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</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>7</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>



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](#)<sup>8</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>