



Resolución 277/2022

S/REF: 001-065413

N/REF: R-0263-2022/100-006586

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: RENFE-OPERADORA, E.P.E./MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Origen e importe de los fondos del Plan de Medidas para el Servicio de Cercanías en Valencia, criterios aplicados para su aplicación a Valencia y no a Málaga y otros.

Sentido de la resolución: Estimatoria

I ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 21 de febrero de 2022 a RENFE-Operadora, E.P.E. (en adelante RENFE), 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 conocer por qué se trata de diferente forma al Cercanías de Málaga y Valencia.

En enero se presenta un Plan de Medidas para el Servicio de Cercanías en Valencia (Nota de prensa Plan de Acción inmediata para el núcleo de Cercanías de Valencia. Raquel Sánchez anuncia que los usuarios de Cercanías Valencia se beneficiarán de un 35 por ciento de rebaja en los abonos recurrentes actuales con efectos desde 1 de enero) quisiera saber:

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

1. *De dónde se han obtenido los fondos para este plan y qué aprobaciones ha recibido su aplicación a Valencia.*
2. *El importe total de los fondos aplicados y el desglose por destino*
3. *Los criterios aplicados para decidir que este plan se aplique exclusivamente en Valencia y no en Málaga, la provincia más castigada por Renfe*
4. *¿Por qué no hay Interventores en el Cercanías de Málaga?*
5. *¿Por qué se llevan 3 maquinistas de Cercanías Málaga Obligación de Servicio Público al AVE?*
6. *¿Por qué tienen paralizadas las más de 10 solicitudes de traslado de maquinistas a Cercanías Málaga?*

Gracias por su atención. Espero su respuesta”

2. Mediante Resolución de 18 de marzo de 2022, RENFE contestó al solicitante lo siguiente:

“3º Atendiendo a los términos de la solicitud planteada, cabe advertir que supone un ejercicio ciertamente anómalo del derecho de acceso que se regula en el Capítulo III del Título I de la Ley de Transparencia, toda vez que no se requiere acceso a la información que reúna las características de información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la citada ley.

En efecto, no se solicitan “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”, sino la respuesta a seis preguntas que reflejan cuestiones referidas a los servicios de transporte ferroviario prestados en la actualidad la mercantil Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., entidad que no ejerce potestades administrativas y que no recibe financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para atender este tipo de solicitudes, como tampoco la recibe RENFE-Operadora, E.P.E.

En este sentido, es preciso destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno /en adelante CTBG) ha venido señalando que el derecho de acceso a la información pública no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes ad hoc fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, especialmente si dichas respuestas o informes tienen que ser elaboradas expresamente para dar respuesta a una concreta solicitud de acceso. En conformidad a lo anterior, trae a colación la Resolución R/0276/2018:

“Como tiene reconocido este Consejo, el derecho de acceso a la información pública, en la configuración efectuada por la LTAIBG, no ampararía la posibilidad de obtener una respuesta expresamente elaborada o informe ad hoc frente a cuestiones formuladas, como

sería el caso que nos ocupa, puesto que lo anterior daría lugar a actos futuros, entendidos estos como aquellos que deben producirse en virtud de la petición que se formule.

Pues bien, es la naturaleza de acto futuro de lo requerido en la solicitud lo que impide reconducirlo a la categoría de “información pública”, en los términos definidos por el artículo 13 de la LTAIBG. Y es que, efectivamente, la pretensión del ahora reclamante no se orienta a obtener el acceso sobre información pública ya existente y en posesión del organismo requerido.

(...)

Así, la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre “información pública” según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG.”

Sin perjuicio de que los motivos expuestos son suficientes para acordar la inadmisión de la solicitud planteada, al no tener la misma por objeto el acceso a información pública, en los términos previstos en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, es igualmente preciso reseñar que en lo que va de año el mismo peticionario ha planteado al menos seis solicitudes de acceso, sobre la misma materia, dirigidas a RENFE-Operadora, E.P.E., las cuales no guardan relación con los objetivos y fines que persigue dicha ley, proceder que nuevamente evidencia un ejercicio anómalo del derecho de acceso a la información pública.

La reiteración de solicitudes en un breve periodo de tiempo, ajenas al ámbito y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, abona la tesis de que se trata de peticiones abusivas, lo cual hace preciso traer a colación el artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo o no justificado con la finalidad de transparencia administrativa que persigue dicha ley.

En relación con la citada causa de inadmisión, el CTBG ha determinado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, haciendo alusión al artículo 7.2 del Código Civil, 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 traer a colación la reciente Resolución R/251/2021, en la que dicho organismo ha señalado que la Ley de Transparencia no puede amparar el abuso

de un derecho o el ejercicio antisocial del mismo, debiendo tener en cuenta que dicha ley no concede un derecho subjetivo a la obtención de informes o respuestas sin soporte en un expediente administrativo, que es lo que se pretende mediante la solicitud de acceso planteada.

Conviene señalar que las cuestiones planteadas deben canalizarse a través de otras vías, por ejemplo, a través del buzón de atención al cliente de cada núcleo de Cercanías de Málaga, el formulario para trasladar está disponible en el siguiente enlace: (...)

Partiendo de la doctrina y de las circunstancias expuestas, cabe concluir que nos encontramos ante una utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa, por lo que resulta procedente acordar la inadmisión de la solicitud planteada, al no tener la misma por objeto el acceso a información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, y, adicionalmente, como consecuencia de su carácter abusivo, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1.e) de dicha ley (...)"

3. Mediante escrito registrado de 19 de marzo de 2022, el interesado interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

"Se rechaza mi solicitud argumentando contenidos o documentos y por ello no se contesta a ninguna de las preguntas planteadas.

Por ello reclamo solo dos cosas:

1. Documento donde se establecen los criterios para realizar un Plan de medidas para exclusivamente para el Servicio de Cercanías Valencia en todo el ámbito nacional.

2. ¿Cuál es el límite máximo de consultas que un mismo peticionario puede realizar a un mismo organismo en un año? Puesto que se indica que como he realizado varias peticiones de información a Renfe "la reiteración de solicitudes en un breve período de tiempo, ajenas al ámbito y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa" (según Renfe, claro) "abona la tesis de que se trata de peticiones abusivas, lo cual hace preciso traer a colación el artículo 18.1e)..."

En mi "defensa" tengo que decir que cada petición de información que he realizado versa sobre temas absolutamente distintos de los servicios que proporciona Renfe Cercanías y que desconozco si hay un límite a la información."

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

4. Asimismo, en fecha 24 de marzo de 2022, el solicitante presenta nuevo escrito aportando diferentes documentos, con el siguiente contenido:

“Se rechaza mi solicitud argumentando que no se requiere acceso a información que reúna las características de información pública y que no se solicitan contenidos o documentos.

Sin embargo no es así, ya solicito más detalle de una información que se hizo pública a través de una rueda de prensa, una nota de prensa y una presentación. Lo que reclamo es el documento donde se establecen los criterios para decidir para realizar ese Plan de Medidas concretamente para el servicio de Cercanías de Valencia y solo para él (cuando existen Cercanías con más problemas como el de Málaga) y también me interesa obtener el documento donde se detalle de dónde se obtienen los fondos para ese Plan (si son fondos europeos, del presupuesto del Ministerio, del plan de recuperación) y el importe total destinado (y si es posible, el detalle por partidas). Entiendo que es información pública porque va el Plan destinado a un servicio de Obligación de Servicio Público como es el transporte de viajeros en Cercanías, pero a una ciudad en concreto. Además se hizo público el plan en rueda de prensa.

Alego que tampoco solicito la elaboración de un informe ad hoc, solicito documentos que entiendo deberían ya existir: "documento de criterios para decidir actuar en el Cercanías de Valencia" y "presupuesto del plan con indicación del origen de los fondos, el coste total del plan y el detalle por partidas" y que deberían ser públicos.

Se indica también que he realizado varias peticiones y que son abusivas. He hecho varias peticiones porque me dijeron que no contestaban a cuestionarios, así que he hecho una consulta por cada tema con temática diferente que entiendo se basan en documentos que deben ser públicos y que desearía conocer. Desconozco si hay un límite de peticiones por ciudadano, si es así les rogaría me indicaran cuál es el criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En cualquier caso, agradezco la atención de este consejo y de Renfe. Saludos.”

5. Con fecha 22 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 8 de abril de 2022 se recibió respuesta de RENFE-Operadora con el siguiente contenido:

“Primera.- La reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución.

Como se expone en la Resolución de esta Presidencia, la solicitud de acceso planteada no tiene por objeto el acceso a información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, esto es, el acceso a “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”, sino obtener la respuesta a una serie de cuestiones y quejas sobre los servicios de transporte ferroviario que presta en la actualidad la mercantil RENFE(...).

Asimismo en la referida resolución se puso de manifiesto la utilización instrumental que el ahora reclamante viene realizando del procedimiento de acceso a la información pública, proceder que justifica la inadmisión de la solicitud planteada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, cuya aplicación en el presente caso se ha justificado con detalle, atendiendo, en concreto, a la doctrina sentada por ese propio Consejo en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que establece, en síntesis, que se ajustaran a la normativa de transparencia administrativa las solicitudes que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, como se manejan los fondos públicos y bajo que criterios actúan las instituciones públicas y, al 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 indicados objetivos.

Frente a dicha resolución, el ahora reclamante ha presentado una reclamación en términos que no son propios de un recurso administrativo, al que se asimila según expresa previsión legal, en la que se limita a formular dos nuevas preguntas, proceder que resulta ajeno a la configuración del derecho de acceso a la información pública, y a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Consecuentemente, no realizándose una crítica cabal de ella, la reclamación no es apta para desvirtuar la presunción de acierto y de conformidad a Derecho de que goza la Resolución dictada en fecha 18 de marzo de 2022, la cual entendemos que debe confirmarse en todos sus extremos.

Segunda.- Sobre la naturaleza de la información solicitada y la utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa; la aplicación del art.18.1.e) de la Ley de Transparencia.

En relación con la información solicitada, debe partirse de la premisa de que el derecho de acceso a la información pública no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes ad hoc, fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, especialmente si

dichas respuestas o informes tienen que ser elaboradas expresamente para dar respuesta a una concreta solicitud de acceso, como sucede en el presente caso. Puede traerse a colación, en este sentido, la Resolución R/0276/2018:

“Como tiene reconocido este Consejo, el derecho de acceso a la información pública, en la configuración efectuada por la LTAIBG, no ampararía la posibilidad de obtener una respuesta expresamente elaborada o informe ad hoc frente a cuestiones formuladas, como sería el caso que nos ocupa, puesto que lo anterior daría lugar a actos futuros, entendidos estos como aquellos que deben producirse en virtud de la petición que se formule.

Pues bien, es la naturaleza de acto futuro de lo requerido en la solicitud lo que impide reconducirlo a la categoría de “información pública”, en los términos definidos por el artículo 13 de la LTAIBG. Y es que, efectivamente, la pretensión del ahora reclamante no se orienta a obtener el acceso sobre información pública ya existente y en posesión del organismo requerido.

Así, la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre “información pública” según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG.”

Asimismo, el artículo 18.1.e) de la LTAIBG establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo o no justificado con la finalidad de transparencia que promueve dicha ley.

Atendiendo a la referida causa de inadmisión y al Criterio Interpretativo de ese Consejo nº CI/003/2016, es preciso poner de manifiesto que desde el mes de febrero de 2022 este mismo peticionario viene dirigiendo a esta entidad numerosas solicitudes de acceso que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa. El caso que ahora nos ocupa es un claro ejemplo de la utilización instrumental que el ahora reclamante viene haciendo del procedimiento de acceso a la información pública, toda vez que tanto la solicitud planteada como la posterior reclamación evidencian que la finalidad pretendida es servirse de este cauce como si fuese un buzón de quejas, sugerencias o consultas.

En relación con este proceder, en el Criterio Interpretativo reseñado, haciendo alusión al artículo 7.2 del Código Civil, se establece que una solicitud de acceso se entenderá que 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 traer a colación la reciente Resolución R/251/2021, en la que ese Consejo señaló que la ley de transparencia no puede amparar el abuso de un derecho o el ejercicio antisocial del mismo, debiendo reiterarse que es criterio consolidado que dicha ley no concede un derecho subjetivo a la obtención de informes o respuestas sin soporte en un expediente administrativo, que es lo que se pretende mediante la solicitud de acceso planteada y la posterior reclamación.

Partiendo de la doctrina y de las circunstancias expuestas, cabe concluir que el procedimiento de acceso a la información pública no puede desnaturalizarse, de forma que sustituya a los cauces existentes para la formulación de quejas, reclamaciones, sugerencias y consultas sobre servicios prestados por empresas. En efecto, el procedimiento de acceso diseñado por la Ley de Transparencia no tiene como objetivo canalizar la insatisfacción de los usuarios o clientes, concediendo un cauce adicional que nada tiene que ver con el análisis de la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo de manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas. La degradación de este procedimiento por mediante su utilización instrumental no en modo alguno deseable, como así ha reconocido ese propio Consejo, al señalar en diferentes resolución que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Atendiendo a lo que antecede, según el criterio de este órgano, la reclamación interpuesta no está adecuadamente fundada y debe confirmarse la Resolución dictada, cuya presunción de acierto y adecuación a Derecho no ha sido desvirtuada.”

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 Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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>

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

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 solicita diversa información a la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, mediante la formulación de una serie de preguntas relativas al Plan de Medidas para el Servicio de Cercanías en Valencia y otras referidas al servicio de RENFE en Málaga.

La entidad requerida inadmite la solicitud presentada por considerarla abusiva (invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG) y por entender que versa sobre cuestiones que no tienen la consideración de información pública con arreglo al artículo 13 LTAIBG.

4. Corresponde por tanto, en primer lugar, valorar si efectivamente concurre la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIB invocada, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes "*Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley*" y, en particular, si la solicitud de la que deriva la presente reclamación tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley como afirma la reclamada.

A estos efectos, es obligado comenzar recordando la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal determina con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: "*Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de*

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

inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” Y, concluye estableciendo la siguiente doctrina en interés casacional: “La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Una exigencia de interpretación estricta de los límites y de las causas de inadmisión del derecho de acceso que, posteriormente, ha venido exigiendo de manera constante en sus pronunciamientos, como él mismo se ha encargado de recordar, entre otras, en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558).

Partiendo de esta premisa y, centrándonos ahora en la concreta causa de inadmisión que nos ocupa, se ha de recordar que este Consejo ha elaborado en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 38.2 a) LTAIBG el Criterio Interpretativo CI/003/2016, 14 de julio de 2016, en el que se precisa el entendimiento de la cláusula de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG 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:

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.

1. 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 su derecho”.*

- Cuando, de ser atendida, requiera 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 públicos 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 se contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. 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.”

Junto a todo ello, es preciso tener también en cuenta la jurisprudencia posterior del Tribunal Supremo, el cual en la Sentencia de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) subraya, en primer lugar, 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»* 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 *«porque 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, (...)»*.

Trasladando estas consideraciones al presente caso, no se aprecia que esté justificada la aplicación de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG para denegar el acceso a la información solicitada.

En primer lugar, no cabe justificar la denegación del acceso en que la entidad requerida *“no ejerce potestades administrativas y que no recibe financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para atender este tipo de solicitudes”*, pues es evidente que no es ese el criterio determinante de su sometimiento a la LTAIBG, sino su naturaleza de *“entidad pública empresarial”*, que fue el elegido por el legislador al establecer los sujetos obligados en el artículo 2.1 LTAIBG.

En segundo término, tampoco se puede considerar razón suficiente para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada el hecho alegado de que *“en lo que va de año el mismo peticionario ha planteado al menos seis solicitudes de acceso, sobre la misma materia”*, pues, tal y como se indica en el Criterio interpretativo 3/2016 antes mencionado, *“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.

En cuanto al carácter abusivo alegado, procede recordar que el abuso de derecho es una conducta declarada ilícita por el artículo 7 del Código Civil en el que se dispone que *«[l]os derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe»*, a lo que añade que *«[l]a Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo»*, precisando acto seguido que *«[t]odo 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 la aplicación de este artículo, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo ha de constatarse que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia 6592/2010, de 15 noviembre (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos: *“La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una exlimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos*

(los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).” Pues bien, ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para estimar que estamos ante una solicitud abusiva se aprecian en el presente caso: ni 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.

5. En lo que concierne a si la información solicitada tiene o no la naturaleza de “información pública” conforme a lo previsto en la LTAIBG, es preciso volver a traer a colación el tenor literal de su artículo 13 ya reproducido, que reza así:

“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.”

Del propio enunciado del precepto legal se desprende indubitadamente que el objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso es todo tipo de información (“contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte”) que se encuentre en el ámbito de actuación de alguno de los sujetos obligados por la LTAIBG, con la única condición de que “hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. De ahí que, como este Consejo ha recordado en múltiples ocasiones, la noción de “información pública”, que configura el objeto del derecho de acceso, no incluye sólo la información contenida en documentos ni se limita a la incorporada a los expedientes administrativos. Ello obliga a rechazar con contundencia la errónea presentación que la entidad recurrida realiza de la Resolución 251/2021, al dar a entender que en ella el CTBG sostiene que “es criterio consolidado que dicha ley no concede un derecho subjetivo a la obtención de informes o respuestas sin soporte en un expediente administrativo”. Con independencia de que el supuesto sobre el que versa dicha resolución es muy distinto del que aquí se examina, en ningún momento se formula en ella una declaración reduccionista del objeto del derecho de acceso a la información pública de tal tenor. Cuestión distinta es que, como también se ha manifestado en múltiples ocasiones por este Consejo -y lo han ratificado los Tribunales-, el

derecho de acceso no alcanza a exigir la elaboración de un informe específico con las características y el contenido pretendido por el solicitante.

6. Aplicando estos parámetros al contenido de la solicitud de la que deriva la presente reclamación, se ha de concluir que, con independencia del estilo gramatical empleado, una parte de su objeto versa indudablemente sobre información pública en el sentido definido en el artículo 13 LTAIBG. Este es claramente el caso de la pretensión de conocer el origen de los fondos del Plan de Medidas para el Servicio de Cercanías en Valencia, el importe total de los aplicados y su desglose por destino, así como los criterios para decidir que el Plan se aplique en Valencia.

Parcialmente distinta es la valoración que han de merecer el resto de las cuestiones planteadas, referidas a las razones de que no haya interventores en el Cercanías de Málaga, del traslado de tres maquinistas al AVE y de la paralización de más de 10 solicitudes de traslado de maquinistas. En relación con estos interrogantes es necesario tener presente que, en virtud del contenido y alcance que se acaba de exponer, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es el cauce adecuado para pedir explicaciones concretas sobre por qué razón los sujetos obligados han tomado unas decisiones y no otras, salvo cuando lo que se demanda son informaciones que ya existan y obren en su poder, y tampoco resulta apropiado emplear el procedimiento de acceso a la información pública para trasladar críticas a su gestión. En consecuencia, esta parte de la reclamación ha de estimarse de manera condicionada, comprendiendo únicamente aquellas informaciones de las solicitadas que obren efectivamente en poder de la entidad requerida.

III RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la Resolución de RENFE-OPERADORA, E.P.E./MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA de fecha 18 de marzo de 2022.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE-OPERADORA, E.P.E. /MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información en relación con el Plan de Medidas para el Servicio de Cercanías en Valencia:

1. *De dónde se han obtenido los fondos para este plan y qué aprobaciones ha recibido su aplicación a Valencia.*

2. *El importe total de los fondos aplicados y el desglose por destino*
3. *Los criterios aplicados para decidir que este plan se aplique exclusivamente en Valencia y no en Málaga*

Asimismo, en igual plazo, deberá remitirse al reclamante la siguiente información de conformidad con lo expuesto en el fundamento jurídico sexto:

4. *¿Por qué no hay Interventores en el Cercanías de Málaga?*
5. *¿Por qué se llevan 3 maquinistas de Cercanías Málaga Obligación de Servicio Público al AVE?*
6. *¿Por qué tienen paralizadas las más de 10 solicitudes de traslado de maquinistas a Cercanías Málaga?*

TERCERO: INSTAR a RENFE-OPERADORA, E.P.E./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>