



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 374/2022

S/REF: 001-066374

N/REF: R/0356/2022; 100-006712

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

**Administración/Organismo:** RENFE / Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**Información solicitada:** Plan evacuación estación RENFE en Torremolinos e informe de los bomberos

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 3 de marzo de 2022 al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*“Quisiera conocer el plan de evacuación en caso de emergencia de la estación de Renfe en Torremolinos (Plaza de La Nogalera) y copia del informe de los bomberos.”*

2. RENFE-Operadora dictó resolución con fecha 13 de abril de 2022, en la que contestó al solicitante lo siguiente:

*“... Adicionalmente, mediante la solicitud que ahora nos ocupa, el peticionario requiere "el plan de evacuación en caso de emergencia" de la referida estación, y "copia del informe de los bomberos", documentos de carácter técnico, relativos a un elemento de la*

---

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

*infraestructura ferroviaria, de titularidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), que no son elaborados ni obtenidos por esta entidad, ni suponen el ejercicio de funciones públicas, como requiere el artículo 13 de la Ley de Transparencia. Consecuentemente, no sirven al objetivo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, de conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, o cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas.*

*No tratándose de información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, resulta procedente acordar la inadmisión de la solicitud de acceso planteada.*

*Conviene señalar que los planos de evacuación están a disposición de los usuarios en los expositores "Actuación ante Emergencias-Usted está Aquí", como parte de la información que se ofrece en la propia estación. No obstante, en lo que se refiere a los planes de evacuación y emergencias, teniendo en cuenta su naturaleza e implicaciones para la seguridad de dicha instalación, que tiene la condición de infraestructura crítica, lo que obliga a restringir su difusión, también sería de aplicación, en este caso, el límite al derecho de acceso establecido en el artículo 14 d) de la Ley de Transparencia.*

*Adicionalmente, teniendo en cuenta el proceder del peticionario, al que se ha hecho referencia en los párrafos precedentes, es evidente el ejercicio ciertamente anómalo del derecho de acceso a la información pública, 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 tenerse en cuenta que dicha ley no concede un derecho subjetivo a la obtención de información o respuestas sin soporte en un expediente administrativo, que es lo que se pretende mediante la solicitud de acceso planteada.*

*Partiendo de la doctrina expuesta y de las circunstancias concurrentes, cabe concluir que nuevamente nos encontramos ante una utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa por parte del [REDACTED], por lo que igualmente resulta procedente acordar la inadmisión de la solicitud planteada, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.”*

3. Mediante escrito registrado el 18 de abril de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*“Reclamo una respuesta adecuada de Renfe sobre el documento del Plan de Evacuación de la Estación de Renfe en Torremolinos (plaza de la Nogalera). Dado que entiendo que es un documento público y que debería ser difundido a la ciudadanía.”*

4. Con fecha 22 de abril 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 13 de mayo de 2022 se recibió respuesta de RENFE-Operadora con el siguiente contenido:

*“... Como se puso de manifiesto en la Resolución de esta Presidencia de fecha 13 de abril de 2022, el uso que el ahora reclamante viene haciendo del cauce previsto para el acceso a la información pública no se compadece con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa. En este sentido, es preciso señalar que la información solicitada, en este caso, documentación de carácter técnico, relativa a la seguridad de una infraestructura crítica, que no es de titularidad de esta entidad, no permite realizar un escrutinio de 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.*

*En relación con lo anterior, cabe destacar que este peticionario viene realizando un gran volumen de preguntas a través del portal de transparencia, las cuales trata de reformular o bien en sede de reclamación o bien en posteriores solicitudes de acceso, como en el presente caso, para reconducirlas a la definición de 'información pública' prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.*

*Teniendo en cuenta el proceder descrito, en la Resolución dictada se justificó la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, poniendo de*

---

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

*manifiesto, en síntesis, 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 supondría una desnaturalización de este trámite.*

*Adicionalmente, en la referida Resolución se puso en conocimiento del peticionario que, sin perjuicio de la información que se encuentra publicada en los expositores de la estación, relativa a la actuación en situaciones de emergencia, conceder acceso a información adicional de carácter técnico, podría poner en cuestión la seguridad de una infraestructura crítica de titularidad del Administrador de Infraestructuras E.P.E., motivo por el que igualmente resultaría de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 d) de la Ley de Transparencia, que tiene como finalidad preservar la seguridad pública.*

*La reclamación interpuesta, en la se requiere 'una respuesta adecuada de Renfe', no desvirtúa la presunción de acierto y de conformidad a Derecho de que goza la Resolución de fecha 13 de abril de 2022, la cual según el criterio de esta entidad, debe confirmarse en todos sus extremos.*

*Segunda. - Sobre la naturaleza de la información solicitada, la utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa y la aplicación de los arts. 18.1 e) y 14.1 d) de la Ley de Transparencia.*

*En relación con la información solicitada, como se puso de manifiesto en la Resolución, debe partirse de la premisa de que el derecho de acceso a la información pública no ampara solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia que promueve la Ley de Transparencia.*

*En este sentido, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de dicha ley, que se concreta en el Criterio Interpretativo CI/003/2016, hace preciso poner de manifiesto que desde el mes de febrero de 2022 este peticionario viene dirigiendo numerosas solicitudes de acceso a RENFE-Operadora, las cuales no se compadecen con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, sino con intereses meramente particulares. El caso que ahora nos ocupa es un nuevo ejemplo de la utilización instrumental que el ahora reclamante viene haciendo de este procedimiento, del cual se sirve como si fuese un buzón de consultas, quejas o reclamaciones, solicitando respuestas a preguntas concretas y reformulando solicitudes para tratar que encajen en el concepto de 'información pública'.*

*En este sentido, el motivo por el que se decidió acordar la inadmisión de la solicitud no fue por su carácter repetitivo, sino por el ejercicio abusivo que el [REDACTED] viene haciendo*

*del derecho de acceso a la información pública. No obstante, los términos de la reclamación hacen preciso poner de manifiesto que una solicitud se considera 'manifiestamente repetitiva', según el referido Criterio Interpretativo del CTBG, 'cuando de forma patente, dar a y evidente: (...) coincida con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.'*

*Trasladando el referido criterio al presente caso, cabría considerar que la solicitud previa, registrada con el número de referencia 001-065415, que actualmente se encuentra en trámite de reclamación ante el CTBG, no había finalizado su tramitación cuando se presentó la solicitud que ahora nos ocupa, proceder que evidencia su carácter repetitivo y, en consecuencia, justificaría su inadmisión.*

*En todo caso, teniendo en cuenta el comportamiento del ahora reclamante, es preciso señalar que la reiteración de solicitudes que no tienen por objeto el acceso a información pública supone una desnaturalización y un ejercicio claramente abusivo del derecho de acceso a la información pública. A este respecto, en el Criterio Interpretativo reseñado, haciendo alusión al artículo 7.2 del Código Civil, el propio CTBG ha señalado que una solicitud de acceso se entenderá que es abusiva 'cuando por la intención de su auto0 por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho'.*

*Asimismo, cabría traer a colación la reciente Resolución R/251/2021, en la que el CTBG señala 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.*

*En línea con lo expuesto, es igualmente oportuno 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, circunstancia que hace preciso evitar una degradación del procedimiento de acceso a la información pública, y en especial, su utilización instrumental, toda vez que un ejercicio excesivo e indiscriminado de dicho derecho, lejos de redundar en una mejor fiscalización de la actividad pública, sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa.*

*Dejando a un lado las causas de inadmisión descritas, como se puso de manifiesto en la Resolución, la estación de Torremolinos es una instalación de servicio y un elemento integrante de la infraestructura ferroviaria cuya titularidad ostenta la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), sin perjuicio de que su gestión esté encomendada al operador del servicio de transporte. Este hecho limita, como es lógico, la información de la que dispone esta entidad, especialmente en relación con documentación de carácter técnico. Consecuentemente, no puede requerirse que dicha mercantil facilite documentación de carácter técnico que no elabora ni obtiene en el ejercicio de funciones públicas, como exige el artículo 13 de la Ley de Transparencia, y que tampoco sirve al objeto de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o conocer cómo se manejan los fondos públicos, fines a los que obedece el trámite de acceso a la información pública.*

*En todo caso, tratándose de documentación de naturaleza técnica, relativa a unas instalaciones que tienen la consideración de infraestructura crítica, en la Resolución se puso de manifiesto que su difusión debía restringirse, en aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 d) de la Ley de Transparencia.*

*En relación con el referido límite, los juzgados y tribunales han venido señalando que el derecho de acceso a la información pública, a pesar de su configuración legal, no es absoluto ni constituye 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 encuentra La seguridad pública.*

*Teniendo en cuenta el carácter reservado de la información solicitada, en la Resolución se puso en conocimiento del peticionario que en los expositores de la estación se encuentra publicada la información sobre cómo proceder en situaciones de emergencia, la cual garantiza plenamente la seguridad de los usuarios. No obstante, la publicidad de dicha información no justifica que el procedimiento de acceso se pueda configurar como un cauce para obtener documentación relativa a la seguridad de una instalación que tiene la consideración de infraestructura crítica, cuyo carácter reservado debe prevalecer, en aras de la seguridad pública, motivo por el que, sin perjuicio de las causas de inadmisión que concurren en el presente caso, resultaría igualmente de aplicación límite previsto en el artículo 14.1 d) de la Ley de Transparencia.*

*A la vista de los motivos expuestos, cabe reiterar que la reclamación interpuesta no desvirtúa la presunción de acierto y adecuación a Derecho de la Resolución dictada, la cual debe ser confirmada en todos sus extremos.”*

5. El 23 de abril 2022 el reclamante aporta resolución de RENFE-Operadora referida a otra reclamación y el 26 de mayo de 2022 el reclamante aporta documentación sobre esta reclamación:

*“Quisiera indicar que Según un Convenio de 2011 firmado por Adif y Renfe, esta última gestiona las estaciones de cercanías, en contra de lo que argumenta en sus alegaciones. Anexo BOE Núm. 259 del jueves 27 de octubre de 2011, Sección III. Otras Disposiciones, del que a continuación incluyo algunos extractos de texto.  
Desearía que este Convenio sea tenido en cuenta por el CTBG.”*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

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

---

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

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

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

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información contenida en el documento *“plan de evacuación en caso de emergencia”*, así como copia del *“informe de los bomberos”*.

La entidad requerida acordó la inadmisión de la solicitud presentada por entender que la documentación demandada no entraba dentro del concepto de *información pública*, de acuerdo con el artículo 13 de la LTAIBG, al tratarse de documentos de carácter técnico, que no han sido elaborados ni obtenidos por esa entidad, ni le han *“supuesto el ejercicio de funciones públicas”*; añade, por otro lado, que el ejercicio de este derecho, en el presente supuesto, no sirve al objetivo que debiera, como es, entre otros, el de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y el de conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, pues dicha información no ha sido elaborada en el ejercicio de funciones públicas. Finalmente, considera que se trataba de un ejercicio *“ciertamente anómalo”* del derecho de acceso, calificando la solicitud de abusiva, invocando la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, por razón de la repetición en el número de solicitudes del mismo petionario.

Cabe señalar que el reclamante acota su solicitud en su escrito ante este Consejo, solicitando el *“plan de evacuación”* y suprimiendo toda mención al *“informe de los bomberos”*. En estos términos se analizará, por tanto, esta reclamación.

4. Pues bien, entrando a examinar los argumentos en los que se sustenta la decisión denegatoria de RENFE, 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 traer a colación el tenor literal de su artículo 13, 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”*.

En relación con esta última cuestión, alega la entidad reclamada que el documento solicitado, ni ha sido elaborado, ni ha sido obtenido por la misma, siendo de titularidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). Añade que la instalación, sobre la cual se establece un plan de evacuación, es un elemento integrante de la infraestructura ferroviaria cuya titularidad ostenta ADIF, sin perjuicio de que su gestión esté encomendada al operador del servicio de transporte. La circunstancia aludida, según RENFE, *“limita, como es lógico, la información de la que dispone esta entidad, especialmente en relación con documentación de carácter técnico”*.

Teniendo en cuenta las mencionadas alegaciones, debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que de ellas no se desprende con claridad si realmente RENFE carece de tal documento o si lo posee pero considera limitado su derecho a disponer de ella, tal y como menciona. En cualquier caso, parece difícil imaginar que el operador del servicio de transporte no posea, cuanto menos, copia de dicho tipo de documentación referida a las directrices a seguir en caso de emergencia en sus instalaciones.

Por ello, este Consejo, tomando en consideración la naturaleza de las funciones cuya gestión se encuentra encomendada a RENFE como operador del servicio de transporte de viajeros, considera que el plan de evacuación de una estación en caso de emergencia se encuentra dentro de su ámbito de actuación, ya sea por haber sido elaborado, ya sea por haber sido adquirido en el ejercicio de sus funciones. Desde esta perspectiva, y no siendo un extremo discutido la sujeción de la citada entidad a lo dispuesto en la Ley de Transparencia, debe considerarse que la documentación requerida queda comprendida en la noción de *información pública* contemplada en el artículo 13 LTAIBG, debiéndose remarcar que esta noción ni queda limitada a la información vinculada a un determinado expediente administrativo, como parece entender la mencionada sociedad, ni su *carácter técnico* constituye un elemento determinante de su exclusión del ámbito de la Ley de Transparencia.

En todo caso, respecto de la argumentación de la resolución en la que se pone de relieve que se trata de un documento elaborado por ADIF, cabe recordar que, más que la inadmisión de la solicitud por no tratarse de información pública, debería haber aplicado, en su caso, lo dispuesto en el artículo 19.4 LTAIBG, según cuyo tenor *“ Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”*.

En conclusión, y con arreglo a lo expuesto, no resulta procedente la inadmisión de esta reclamación por considerar que el *plan de evacuación* no es información pública.

5. En segundo lugar, corresponde valorar si, efectivamente, concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBT que se invoca en la resolución y, 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”* 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 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 reiterando de manera constante en sus pronunciamientos —entre otras, en la Sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)—.

En la línea apuntada, no es posible obviar que este Consejo, en ejercicio de las competencias atribuidas por el artículo 38.2.a) LTAIBG, ha elaborado el Criterio Interpretativo CI/003/2016, 14 de julio de 2016, en el que se precisa cuál ha de ser la interpretación de la causa 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."*

A lo anterior se añade que, con arreglo a la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) la LTAIBG no impone una interpretación distinta de los límites al derecho de acceso en atención a la condición del sujeto que formule la solicitud, sino que configura el derecho de acceso a la información pública como un derecho cuya titularidad corresponde a todas las personas, señalándose, a su vez, que la persecución de un *interés meramente privado* no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública.

En efecto, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se recuerda, 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, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso»*.

La aplicación de la jurisprudencia reseñada y del criterio de este Consejo a este caso conducen, se adelanta ya, a la estimación de la reclamación en este punto, en la medida en que ni se aprecia el carácter *abusivo* de la solicitud, ni su ausencia de vinculación con las finalidades de transparencia que persigue la Ley, por lo que no puede considerarse concurrente la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG para denegar el acceso a la información solicitada.

Así, no cabe justificar la denegación del acceso en que la entidad requerida *“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 *“este peticionario viene realizando un gran volumen de preguntas a través del portal de transparencia”*, 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.

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.

6. En tercer lugar, y por lo que concierne a la concurrencia del límite al ejercicio del derecho acceso a la información contemplado en el artículo 14.1.d) LTAIBG —“1. *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: d) La seguridad pública*”— cabe recordar, según el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo, que (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación con los contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, por el contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable –test del daño-, no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso –test del interés público-.

Asimismo, debe reiterarse la necesidad de interpretar de forma restrictiva los límites al ejercicio del derecho, con arreglo a consolidada jurisprudencia (—vid. la citada STS de 16 de octubre de 2017) en la que se señala, además, que la posibilidad de limitar el derecho no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; requiriendo la aplicación de los límites *“su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida”* —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558)— en los términos que también prevé el artículo 14.2 LTAIBG.

En este caso, a juicio de este Consejo, no se aprecia una justificación suficiente respecto del perjuicio que, a la seguridad pública, puede provocar la divulgación del plan de evacuación de la instalación ferroviaria. Sobre este particular RENFE manifiesta que las instalaciones tienen la consideración de *infraestructuras críticas*, por lo que la difusión a documentos relativos a su seguridad debe ser restringida. Sin embargo, no se ha acreditado tal naturaleza, ni la

existencia del perjuicio que se causaría a la seguridad de la instalación—vid. en un sentido similar, la STS, de 25 de marzo (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

En definitiva, ante la ausencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable, real y no meramente hipotético, como exige el Criterio anteriormente aludido y la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, no cabe apreciar la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG.

7. Con arreglo a lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, procede la estimación de la reclamación presentada, al ostentar la información solicitada la condición de información pública, y no apreciarse la concurrencia de la casusa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, ni la aplicación del límite previsto en los artículos 14.1.d) LTAIBG.

### 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 ENTIDAD RENFE OPERADORA E.P.E. del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 13 de abril de 2022.

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

- *El documento del Plan de Evacuación de la Estación de Renfe en Torremolinos (plaza de la Nogalera).*

**TERCERO: INSTAR** a la ENTIDAD RENFE OPERADORA E.P.E. del 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 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en

---

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

el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>8</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

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