



Resolución 185/2022

S/REF: 001-064935

N/REF: R/0239/2022; 100-006547

Fecha: La de la firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Histórico precios, ocupación media y frecuencias semanales de 2012 a 2022

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 22 de enero de 2022 a RENFE OPERADORA E.P.E. (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

-Histórico de los precios de los trayectos Vitoria-Madrid, Madrid-Vitoria y Vitoria-Barcelona, Barcelona-Vitoria. Desde la actualidad hasta hace diez años. {2012-2022} y diferenciados por cada año. Diferenciando si es posible por clases: preferente, turista, promo, ida-vuelta etc....

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

-También me gustaría obtener datos históricos sobre la ocupación media (pasajeros) de dichos trayectos Vitoria-Madrid, Madrid-Vitoria y Vitoria- Barcelona, Barcelona-Vitoria. En el mismo periodo de años (2012-2022}, y diferenciados por cada año.

-Por último, me gustaría obtener las frecuencias semanales en dichos trayectos: Vitoria-Madrid, Madrid-Vitoria, Vitoria-Barcelona, Barcelona-Vitoria, en el mismo periodo de años (2012-2022) y diferenciados por cada año".

2. Mediante Resolución de 23 de febrero de 2022, RENFE OPERADORA contestó al solicitante lo siguiente:

3º.- Tras consultar a los servicios competentes de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), procede conceder acceso parcial a la información solicitada.

En relación con los datos de viajeros en las referidas relaciones desde el año 2012 al 2022, el MITMA publica periódicamente datos agregados sobre el número de viajeros tanto en los servicios comerciales como en los servicios sometidos a obligaciones de servicio público que presta Renfe Viajeros, los cuales se pueden consultar en la página web: <https://www.mitma.gob.es/ferroviari> o, y, en concreto, en los diferentes Informes del Observatorio del Ferrocarril en España que se encuentran publicados en la misma.

En relación con los precios, así como los horarios, frecuencias, tiempos de viaje y tipo de tren, se pueden consultar en la página web del transportista, Renfe Viajeros: www.renfe.com. Lamentablemente no se puede atender la petición de confeccionar un informe con datos históricos a recuperar de los archivos.

(...)

Teniendo en cuenta el criterio sostenido por el CTBG, es 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 la misma persigue.

Atendiendo al volumen y al elevado grado de detalle de la información requerida, no es posible considerar que mediante la solicitud de acceso planteada lo que se pretende sea obtener información sobre una Administración pública y una actividad sometida a derecho administrativo, (el transporte no lo es), sino acceder a información detallada, y en cierto modo privilegiada, sobre una sociedad mercantil que compite con otros operadores en un mercado recientemente liberalizado.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, para recabar y disponer de información como la solicitada, con elevado grado de detalle, sería preciso que Renfe Viajeros apartase de las funciones que les son propias a trabajadores, distrayendo recursos del cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de dicha mercantil, lo cual supone una carga administrativa que no se compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia.

Como consecuencia de lo expuesto, cabe concluir que la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el referido artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia respecto de la información adicional a la facilitada en el apartado precedente tiene plena justificación.

Asimismo, es preciso advertir que en el presente caso también resultaría de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

Los tribunales han venido reconociendo de forma constante que, a pesar de su configuración legal, el derecho de acceso regulado en el Capítulo III de la Ley de Transparencia 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.

(...)

En general, en un contexto competitivo como en el que esta sociedad se encuentra actualmente, si la información referida es suficientemente detallada, además de ser susceptible de perjudicar sus intereses económicos y comerciales, puede incluso constituir información que está prohibido comunicar a los competidores. En efecto, 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 como un comportamiento anticompetitivo, prohibido por la normativa antitrust nacional y comunitaria. Ello podría suponer, 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, actualmente, no vienen obligados a someterse a la Ley de Transparencia.

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 señalar que en la solicitud de acceso planteada no se ha

puesto de manifiesto ningún motivo de naturaleza pública o privada que pudiese justificar el acceso a la información que se solicita, por lo que debe prevalecer la protección de los intereses económicos y comerciales de la empresa ferroviaria, que por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones no puede verse obligada a revelar información que el resto de los operadores mantienen como reservada o confidencial, y sólo publican libremente cuando les puede otorgar un rédito empresarial.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 13 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando lo siguiente contenido:

La información solicitada ha de obrar en manos de la sociedad pública Renfe, puesto que es información básica para el correcto funcionamiento de la empresa. Por lo que argumentar que ha de realizarse una elaboración de los datos de un nivel alto de complejidad no es verdad.

-Se cita tanto la web de Renfe como varios informes en los que obtener información. En la web de Renfe tan solo se puede acceder a los datos actuales, y en los informes citados no aparece ni rastro de la ocupación de las líneas, ni de las tarifas ni de las frecuencias. Tan solo una estadística de viajeros en cada estación.

-Argumentar que “lamentablemente no se puede atender la petición de confeccionar un informe con datos históricos a recuperar de los archivos”, no es un argumento válido para denegar información de acceso público. Máxime cuando la recuperación de dicha información de los archivos no supone una carga excesiva de trabajo y es un derecho público.

-Respecto al artículo 18.1 de la Ley de Transparencia al que se hace mención, se califica el acceso a esta información como de carácter abusivo y no justificado. Son términos exagerados para una petición de precios, frecuencias y ocupación de una operadora pública de transportes. Ni el requerimiento es abusivo (en el mismo documento se especifica que tan solo haría falta “recuperar de los archivos” dicha información) ni se pide una elaboración detallada de esos datos. Tan solo con la obtención bruta de los mismos para su posterior análisis sería suficiente.

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

-Respecto al llamado “test del daño” se argumenta que dicha información podría ser de utilidad para competidores en un mercado liberalizado, si bien en las líneas Vitoria-Madrid y Vitoria-Barcelona, ni hay competidores ferroviarios en la actualidad ni ninguna empresa se ha mostrado interesada en competir con Renfe en el transporte de viajeros. Si bien es algo que ocurre en otras líneas de alto interés comercial, no es parece un argumento válido para denegar información pública, puesto que si este argumento se admitiera, sería válido para denegar cualquier tipo de información referente a Renfe. Además, la naturaleza de los datos, (datos históricos de hace varios años) quitan peso a la argumentación de daños para la empresa pública Renfe, puesto que son el reflejo de la situación comercial de estas líneas en épocas pasadas, con nulo valor comercial para una hipotética competidora.

-Respecto a la falta “manifiesto de motivo de naturaleza pública o privada”, dejo patente en este escrito que como usuario habitual de este servicio de carácter público tengo derecho al acceso a esta información. Entre los motivos que me llevan a solicitar se encuentra una evidente una merma en las frecuencias de los trenes que cubren estas líneas y un encarecimiento del billete de las mismas.

-Respecto a la necesidad de apartar de las funciones a trabajadores para elaborar dicha información solicitada: hago patente que no es necesaria una elaboración pormenorizada ni un informe de dichos datos, tan sólo una tabla excel con los datos de precios, y frecuencias diarias (de lunes a viernes), ordenadas por años (2012-2022). Con los datos brutos sería suficiente, lo que permite determinar que el grado de complejidad de dicha información es mínimo, comparado con el nivel de detalle con el que se elaboran los informes ferroviarios.

-Quiero señalar, además, que dicha información no aparece en ninguno de los informes publicados por el Ministerio de Transportes ni en la Web de Renfe. Por lo que en este caso, al ser un servicio público, estimo que ha de primar el acceso a esta información pública de interés general, sobre todo para los viajeros habituales de esta línea, por encima de un riesgo de información comercial “comprometida”. Puesto que dicho riesgo, por una parte es inexistente (no hay competidores en estas líneas) y por otra, es una información (datos históricos) que en absoluto supondría ninguna ventaja competitiva a un hipotético competidor.

4. Con fecha 14 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 formularsen las alegaciones que considerasen oportunas. Mediante escrito presentado en

fecha 1 de abril de 2022 RENFE OPERADORA reiteró el contenido de su resolución y manifestó lo siguiente:

(...), es notoria la existencia de competencia en el transporte de viajeros por ferrocarril, tanto intermodal como intramodal, por lo que información como la solicitada, relativa a detalles de producción, como precios, número de viajeros y frecuencias, no puede ser considerada de carácter público y de evidente interés general/(sic), sino información comercial sensible que es preciso proteger.

Este tipo de información no puede ser objeto de acceso y publicación generalizada. Lo contrario supondría que determinadas empresas, como es el caso de Rente Viajeros, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, tengan que poner de manifiesto detalles concretos de su organización empresarial que el resto de los operadores con los que compiten no publican, lo cual incidiría negativamente en las reglas de la sana competencia en el transporte.

A efectos ilustrativos, la información sobre precios o datos concernientes a matrices origen-destino, con flujos de viajeros punto a punto, cuando son requeridos por el organismo regulador del sector ferroviario, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), son tratadas específica y fundadamente como confidenciales, al amparo de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Estos datos, específicamente declarados como confidenciales y, por lo tanto, protegidos en los expedientes que tramita el organismo regulador, no pueden devenir públicos y de acceso libre por mor de lo dispuesto en la normativa de transparencia administrativa, que se erigiría en un subterfugio con el que burlar la protección otorgada por el referido precepto, así como por la normativa reguladora de los secretos empresariales.

(...) es preciso señalar que la naturaleza y el grado de detalle de la información solicitada, que abarca un periodo de 10 años, requeriría distraer recursos humanos y económicos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de Renfe Viajeros, entidad que no recibe ninguna dotación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado para atender este tipo de solicitudes y, como es notorio, compite en el sector del transporte en igualdad de condiciones que el resto de sus competidores. Asimismo, las circunstancias expuestas justificarían la inadmisión de la solicitud planteada de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes de información que requieran llevar

a cabo una acción previa de reelaboración, acción que sería necesario llevar a cabo en este caso, ya que la solicitud planteada requeriría recopilar y facilitar información privilegiada, con elevado grado de detalle, correspondiente a un periodo de 10 años, la cual no se encuentra disponible en un único soporte.

En todo caso, como se ha referido en el apartado precedente y en la propia Resolución de esta Presidencia, la información solicitada no tiene encaje en el concepto de información pública que se recoge en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. Tratándose de información comercial sensible, privilegiada, relativa a datos de producción de una sociedad mercantil que desarrolla su actividad en mercados liberalizados y sometidos a competencia, tanto intermodal como intramodal, cabe concluir que el acceso pretendido no guarda relación con los objetivos y fines de fiscalización que persigue la referida ley.

(...)

En relación con el referido límite, el CTBG ha puesto de manifiesto que el elemento 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 implicados, en este caso, Renfe Viajeros.

En relación con el referido criterio, debe tenerse en cuenta que, si Renfe Viajeros se viese obligada a recabar, elaborar y facilitar estos datos concretos y detallados sobre los servicios de transporte que presta, ello supondría hacer pública información privilegiada sobre su desempeño empresarial, la cual no es facilitada por otros operadores de transporte, ni siquiera voluntariamente, ya que es susceptible de ser aprovechada ilegítimamente.

Asimismo, en un contexto liberalizado y plenamente competitivo como en el que se encuentra Renfe Viajeros actualmente, la legislación de competencia nacional y comunitaria prohíbe comunicar o hacer pública información como la solicitada, considerada sensible desde el punto de vista comercial.

5. El 5 de abril de 2022, se dio traslado de las citadas alegaciones al reclamante al objeto de que manifestase lo que estimara pertinente. Mediante escrito presentado el 11 de abril, realizó las siguientes alegaciones:

Es clara una evidente contradicción en este argumento. Por una parte los precios ACTUALES son públicos y accesibles a través de la web, de ello se da cuenta a lo largo del documento

de alegaciones enviado por RENFE. Por lo que basar la argumentación en que unos datos DE HACE DIEZ AÑOS pueden causar perjuicio a la empresa pública RENFE, y pueden aportar beneficio a una hipotética empresa competidora es absurdo.

Si algún dato sirviera a los competidores, ese es el precio actual de los trayectos. Un dato actualmente público a través de la web RENFE con tan solo pinchar en la opción de comprar billetes. Unos datos históricos de cómo han evolucionado las tarifas no es en absoluto útil desde un punto de vista de competencia, y no es argumento para denegar unos datos de carácter público y de evidente interés general: RENFE es la única empresa que realiza los trayectos Vitoria-Madrid y Vitoria-Barcelona.

(...)

Los datos solicitados, con carácter histórico de hace diez años, son propios de cuando la entidad pública RENFE y el mercado ferroviario de viajeros no estaba liberalizado, por lo que dichos datos corresponden a la única empresa que entonces operaba en todas las líneas españolas y tenía el monopolio del transporte de viajeros. De haberse solicitado esta información antes de la liberalización, el argumento hubiera sido totalmente inválido. Ahora también lo es, dado que no existe ninguna empresa competidora en las líneas referidas en la solicitud de acceso a información pública.

(...)

Si bien es algo que ocurre en otras líneas de alto interés comercial, no parece un argumento válido para denegar información pública, puesto que si este argumento se admitiera, sería válido para denegar cualquier tipo de información referente a RENFE. Además, la naturaleza de los datos, (datos históricos de hace varios años) quitan peso a la argumentación de daños para la empresa pública Renfe, puesto que son el reflejo de la situación comercial de estas líneas en épocas pasadas, con nulo valor comercial para una hipotética competidora.

(...)

Al ser un servicio público y una empresa pública estimo además que ha de primar el acceso a esta información pública de interés general, sobre todo para los viajeros habituales de esta línea, por encima de un riesgo de información comercial “comprometida”. Puesto que dicho riesgo, por una parte es inexistente (no hay competidores en estas líneas) y por otra, es una información (datos históricos) que en absoluto supondría ninguna ventaja competitiva a un hipotético competidor.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) 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](#)³, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴ se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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, 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 por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide, en relación con los trayectos Vitoria-Madrid, Madrid-Vitoria, Vitoria-Barcelona, Barcelona-Vitoria, el histórico de precios del periodo 2012-2022, desglosado por clases; e histórico de la ocupación media y las frecuencias semanales detalladas por año.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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

Renfe Operadora ha resuelto (i) conceder parcialmente la información solicitada facilitando los enlaces a su web en los que se puede consultar los datos que se publican periódicamente al respecto; (ii) ha inadmitido la información tal y como se solicita y con el nivel de desglose requerido, al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG por ser abusiva y no justificada con la finalidad de la Ley; y, finalmente, ha denegado la información dado que facilitarla supondría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales Renfe –artículo 14.1 h) de la LTAIBG-. Invocando, en sus alegaciones a la reclamación, también la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las resoluciones: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

4. A la vista de los argumentos invocados, procede examinar en primer término si está justificada la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG dado su carácter determinante del sentido de la resolución del presente procedimiento. A estos efectos, se ha de partir de los criterios ya establecidos por este Consejo de Transparencia y de la jurisprudencia recaída sobre el particular.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

De ahí, que el Tribunal concluyese en aquel caso (relativo a la casusa de inadmisión de una solicitud por implicar su previa *reelaboración*) que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.»* Esta jurisprudencia ha sido reiterada, entre otras, en la STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) —en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*— o en la reciente STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272).

5. Partiendo de estas premisas, hay que recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente sobre cuestiones similares en los expedientes de reclamación R/250/2021, R/251/2021 y R/467/2021 tramitados frente a Renfe Operadora E.P.E., en los que se han aportado los mismos argumentos que en el presente expediente.

Así, en la resolución del expediente R/467/2021 se razonó en los siguientes términos:

4. (...)

En la solicitud de información de la que traía causa la reclamación R/251/2021 se requería la Cifra total de viajeros del año 2020 (de 1 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2020) en las siguientes estaciones, con desglose por tipo de servicio (total, Larga Distancia, Media Distancia, Media Distancia Alta Velocidad, Cercanías, etc.): Vigo-Urzáiz, Vigo-Guixar, A Coruña, Elviña-Universida de, Ourense, Ourense-San Francisco, Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra, Pontevedra-Universidad, Ferrol, Vilagarcía de Arousa, Monforte de Lemos, A Gudiña, O Barco de Valdeorras, A Rúa, Sarria, O Carballiño, Porriño, Tui, Padrón-Barbanza, Redondela, Redondela-AV, Redondela-Picota Betanzos-Infesta, Betanzos-Cidade Madrid-Chamartin, Segovia-Guomar, Medina AV, Zamora, Puebla de Sanabria.

La citada solicitud fue denegada por Renfe Operadora atendiendo a los mismos motivos y empleando similar argumentación que en el presente expediente. En los Fundamentos Jurídicos 3º y siguientes de la citada resolución, esta Autoridad Administrativa Independiente sostuvo lo siguiente:

(...)

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 y (ii) puede poner en peligro los intereses económicos y comerciales de la entidad. Para ello, desarrolla profusamente las razones por las que considera que resultan de aplicación estos impedimentos, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

4. En relación con la invocación de la concurrencia de la causa de inadmisión de tratarse de una solicitud de acceso a la información de carácter abusivo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elaboró, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las competencias reconocidas 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:

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 exlimitación 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 equidad y 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: “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 en 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 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.

En estas condiciones, la reclamación debe ser desestimada, sin entrar a valorar el resto de las alegaciones presentadas por las partes.

5. Teniendo en cuenta lo anterior, se consideran de aplicación al presente supuesto los argumentos expuestos en los citados expedientes, y, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

6. En coherencia con los precedentes reseñados, los argumentos que se acaban de exponer se consideran de aplicación al presente supuesto, y, en consecuencia, la reclamación debe ser

desestimada, sin que se considere necesario entrar a valorar el resto de cuestiones planteadas por RENFE OPERADORA.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de 23 de febrero de 2022 de RENFE OPERADORA E.P.E. (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA)

De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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-administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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

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