



Resolución 364/2022

S/REF: 001-066947

N/REF: R/0355/2022; 100-006711

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Maquinistas con traslado aprobado a Málaga

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 17 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

“Quisiera saber por qué los maquinistas con traslado aprobado a Málaga (aprobación realizada hace meses) no han sido trasladados todavía, cuando se ha incrementado el número de maquinistas en Málaga con personal de nueva incorporación, saltándose el orden de las listas.

¿Cuál es el motivo y a cuántos maquinistas afecta?”

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

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

“... 3º.- Atendiendo a los términos de la solicitud, cabe advertir que supone un ejercicio anómalo del derecho de acceso que se regula en el Capítulo 111 del Título 1 de la Ley de Transparencia, toda vez que no se requiere 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 una pregunta concreta sobre la organización interna de lo recursos humanos de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., entidad que, al igual que RENFE-Operadora, E.P.E., no recibe financiación de los Presupuestos Generales del Estado para atender este tipo de solicitudes.

En todo caso, teniendo en cuenta los términos de la solicitud, es preciso destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha venido señalando que el derecho de acceso previsto en dicha ley no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes ad hoc fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, especialmente si dichos informes o respuestas tienen que ser elaboradas expresamente para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, como sucede en el presente caso. Puede traerse a colación, por todas, 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 reconducir/o 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.'

Atendiendo a la doctrina sentada por el CTBG, en el presente caso existen motivos 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. No obstante, es igualmente preciso reseñar que, desde el mes de febrero de 2022, este mismo peticionario viene dirigiendo numerosas solicitudes a esta entidad, las cuales, atendiendo a su contenido, no tienen por objeto el acceso a información de carácter público, resultando ajenas al cauce previsto en la Ley de Transparencia para que los ciudadanos puedan someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas.

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 tenerse 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.

Partiendo de la doctrina expuesta y de las circunstancias concurrentes, en cuanto no es el procedimiento de acceso a información pública un buzón de consultas, quejas o sugerencias, 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 por objeto el acceso a información de carácter público, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia y, adicionalmente,

como consecuencia de su carácter abusivo e instrumental, en virtud de lo establecido en el artículo 18.1 e) de dicha ley.”

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 24²](#) de la LTAIBG con el siguiente contenido:

“Reclamo una respuesta adecuada de Renfe sobre la solicitud de información del número de maquinistas con traslado solicitado a Cercanías Málaga. Dado que entiendo que es una información o documento que debería ser público al ser el servicio de Cercanías Málaga de Obligación de Servicio Público y recibir una contraprestación del Estado por ello. Además entiendo que la solicitud no es abusiva porque las otras solicitudes de información a las que se refiere Renfe tratan de temas completamente diferentes que no tienen nada que ver con el que se planteaba en dicha solicitud de información.”

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 con el siguiente contenido:

“... Primera. - La reclamación, que trata de modificar de forma extemporánea la solicitud de acceso, no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución de 13 de abril de 2022.

Como se expone en la Resolución de esta Presidencia de 13 de abril de 2022, la solicitud de acceso planteada no tenía 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 expresa a una pregunta relativa la organización interna de los recursos humanos de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.; en concreto, sobre el motivo por el que no se habría producido el traslado de personal de conducción (maquinistas) a Málaga y a cuántos maquinistas habría afectado esta decisión.

Atendiendo a los términos de la referida solicitud, similar a las que de forma recurrente viene dirigiendo el ahora reclamante a esta entidad, ajenas a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, se puso de manifiesto que la Ley de

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

Transparencia no ampara la elaboración de informes ad hoc ni la obtención de respuestas expresas a preguntas, toda vez que ello daría lugar a actos futuros que no se pueden incardinar en el concepto de información pública definido en el artículo 13 de la citada ley.

El hecho de que en la reclamación se reformule o se trate de concretar de forma extemporánea la solicitud de acceso planteada, intentando justificar que lo que se solicita no es la respuesta a una pregunta, sino el acceso a un documento que obraría en poder de esta entidad, evidencia no sólo la conformidad a Derecho de la Resolución dictada, sino la utilización instrumental que el ahora reclamante viene realizando del trámite de acceso a la información pública.

Este proceder, que supone una clara desnaturalización de dicho trámite, debe conducir igualmente a la inadmisión de la solicitud en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, precepto cuya aplicación se justificó fundadamente en la Resolución dictada, atendiendo, en concreto, a la doctrinada sentada por ese CTBG en su Criterio Interpretativo CI/003/2016.

Frente a dicha Resolución, como se ha referido en los antecedentes, se ha presentado una reclamación en términos que no son propios de un recurso administrativo, al que se asimila según expresa previsión legal, en la se requiere 'una respuesta adecuada de Rente', y se pretende reformular extemporáneamente la solicitud de acceso planteada.

Más allá de los términos de la reclamación, cabe reiterar que la misma no desvirtúa la presunción de acierto y de conformidad a Derecho de que goza la Resolución dictada en fecha 13 de abril de 2022, la cual entendemos que 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 del art. 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

En relación con la información solicitada, como se puso de manifiesto en la Resolución de esta Presidencia, 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 pregunta, como sucede en el presente caso. En este sentido, en la referida Resolución se trajo a colación la Resolución de ese CTBG con número de referencia R/0276/2018, en la que, en síntesis, se pone de manifiesto que la Ley de Transparencia no amparara 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.

Dicha Resolución continúa señalando que 'es la naturaleza de acto futuro de lo requerido en la solicitud lo que impide reconducir/o 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.'

Y concluye señalando que '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.'

Teniendo en cuenta que la solicitud de acceso se planteó en forma de pregunta, cuya estimación requeriría la elaboración de una respuesta expresa, lo que daría lugar a un acto futuro, la misma no puede reconducirse al concepto de 'información pública' previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, por lo que su inadmisión tiene plena justificación. En este sentido, el hecho de que en sede de reclamación se trate de replantear la solicitud no afecta a la referida decisión, toda vez que, además de que supondría una actuación extemporánea, no puede presumirse que el 'documento' al que se hace referencia goce de carácter público. Aparte de que su divulgación, en caso de existir, requeriría realizar una ponderación de los posibles derechos e intereses en juego, señaladamente, el de la intimidad de las personas interesadas, así como analizar si sería susceptible de afectar injustificadamente a los intereses económicos y comerciales de Rente Viajeros, S.M.E., S.A., o a otros bienes jurídicos protegidos por la Ley de Transparencia.

Asimismo, atendiendo a los términos de la solicitud, en la Resolución se puso de manifiesto que el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia 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.

En relación con la referida causa de inadmisión, que se concreta en el Criterio Interpretativo de ese Consejo n.º CI/003/2016, es preciso poner de manifiesto que desde el mes de febrero de 2022 este peticionario viene dirigiendo numerosas solicitudes de acceso a RENFE-Operadora que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa. El caso que ahora nos ocupa, especialmente teniendo en cuenta los términos de la reclamación, es un nuevo ejemplo de la utilización instrumental

que el ahora reclamante viene haciendo del procedimiento de acceso a la información pública, del cual se sirve como si fuese un buzón de consultas.

En consecuencia, y al contrario de lo que se refiere en la reclamación, el motivo por el que se acordó la inadmisión de la solicitud de acceso planteada no fue por su carácter repetitivo, sino por el hecho de que la reiteración de solicitudes, que no tienen por objeto el acceso a información pública, supone una desnaturalización del procedimiento previsto en el Capítulo III del Título I de la Ley de Transparencia.

En relación con este proceder, en el Criterio Interpretativo reseñado, haciendo alusión al artículo 7.2 del Código Civil, el 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":

A este respecto, cabe igualmente traer a colación la reciente Resolución R/251/2021, en la que ese CTBG ha señalado 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.

Es claro que ni el interés por los servicios de transporte prestados por Rente Viajeros S.M.E. ni una eventual insatisfacción de un cliente respecto a los mismos autorizan la saturación de estos servicios con constantes consultas.

Por último, es preciso 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, por lo que debe evitarse la degradación de del procedimiento de acceso a la información pública como consecuencia de su utilización instrumental, como así ha reconocido ese propio Consejo, al señalar en diferentes resoluciones que una interpretación del derecho de acceso que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Como consecuencia de todo lo expuesto, es criterio de esta entidad 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 de 2022, el reclamante como consecuencia del requerimiento al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana envió un escrito con el siguiente contenido:

“... En la resolución recibida se me indica que se inadmite la solicitud a trámite con los siguientes argumentos.

1. Se indica que “...supone un ejercicio 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 información que reúna las características de información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la citada ley.” Se argumenta que solicito “la respuesta a una pregunta concreta sobre la organización interna de los recursos humanos por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.”

En el artículo 13 se dice que “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.” Entiendo que debe existir algún tipo de contenido o documento de aprobación de traslados de maquinistas a Málaga en función de sus solicitudes. No pretendo que literalmente se responda estrictamente a una pregunta, sino que entiendo que debe haber algún tipo de contenido o documento actualmente en poder de Renfe donde esté especificado el número de traslados solicitados y aprobados. Según la sentencia nº 45/207 de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 2 de Madrid “El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadanía en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía”. En este caso se ha dicho en prensa que se ha asignado destino a nuevos maquinistas a Málaga habiendo previamente maquinistas con traslado solicitado y aprobado. Lo que quiero es la documentación para comprobar si eso es verdad o no, es decir los expedientes de aprobación de traslado con la fecha, ocultando todos los datos personales de los afectados para cumplir con la Ley de Protección de datos. Y entiendo que no es solo una información interna porque afecta al transporte de viajeros de Cercanías que es de Obligación de Servicio Público. Además se pueden estar vulnerando los derechos de los maquinistas con traslado aprobado, “colando” a otros maquinistas en su destino a Málaga o dificultando el traslado. Esto es lo que con esta documentación quiero comprobar.

2. Requero una información ad hoc.

Simplemente solicito el contenido o documento que contenga la información mencionada en el punto 1, con los datos personales debidamente anonimizados. Se trae a colación la Resolución R 0276/2018, si bien la información solicitada a la que se refiere dicha resolución

trata de una normativa concreta sobre contratación temporal y en mi caso se trata de un contenido, documento o expedientes que deben estar en poder de Renfe en el momento de la solicitud. Pongo como ejemplo la Resolución R/0309/2017 en la que se indica “Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas”.

3. *Se indica que me refiero a actos futuros. Esto no lo entiendo, creo que ha sido un “corta y pega” de otro documento, ya que solicito información que ya obra en poder de Renfe. Pongo como ejemplo la Resolución R/0309/2017 en la que se indica “Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas”.*

4. *Se indica que “...desde el mes de febrero de 2022, este mismo peticionario viene dirigiendo numerosas solicitudes a esta entidad, las cuales, atendiendo a su contenido, no tienen por objeto el acceso a información de carácter público...” y que “La reiteración de solicitudes en un breve período de tiempo, ajenas al ámbito y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, abona la tesis de que se trata de peticiones abusivas...”.*

En primer lugar, la afirmación de que ninguna de mis peticiones tienen por objeto el acceso a información de carácter público es la opinión de Renfe, será este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno quien resuelva si es así o no en cada caso en que presente una reclamación. Según el criterio interpretativo CI/003/2016 sobre “Causas de inadmisión de solicitudes de información: solicitud de información repetitiva o abusiva” se indica que son elementos esenciales para inadmitir que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho y que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley. También en dicho criterio interpretativo se indica que “hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir”, hecho que no se produce en la resolución enviada por Renfe, no se incluyen referencias anteriores a respuestas sobre este mismo tema. Igualmente, en dicho criterio interpretativo se indica que “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”. En mi caso entiendo que mi solicitud está justificada con la finalidad de la ley porque pretendo conocer cómo se toman las decisiones públicas (decisión del destino de los más de 200 trenes adquiridos), cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas (criterio para decidir el número de trenes y características, así como el destino de los mismos). Criterio interpretativo que se menciona en la respuesta a mi consulta al CTBG N/REF: 012 (600-006649)

5. *El artículo 12 dice que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española”, derecho que entiendo que estoy ejerciendo.”*

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.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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*".

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>

⁶ <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 información referente a los motivos por los que RENFE no había trasladado a Málaga a cierto número de maquinistas (cuyo número también se desea conocer), cuando, según el solicitante, dicho traslado había sido ya aprobado, y los puestos estaban siendo cubiertos por personal de nueva incorporación, saltándose el orden de las listas.

La Entidad inadmitió la solicitud presentada por entender que se trataba de un ejercicio anómalo del derecho de acceso, por cuanto se trataba de una consulta concreta sobre la organización interna de los recursos humanos de la entidad, que no tenía la consideración de información pública con arreglo al artículo 13 LTAIBG. Además, califica 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.

En fase de alegaciones, RENFE considera que la reclamación modifica de forma extemporánea la solicitud de acceso, ya que la inicial no tenía por objeto el acceso a información pública, sino simplemente obtener respuesta a una pregunta sobre la organización de la Entidad, mientras que la reclamación ante este Consejo se reformula como el acceso a un documento que obraría en su poder. Por lo demás reitera los argumentos mencionados.

El reclamante, en trámite de audiencia, añade que la información solicitada consta en un documento concreto, que está en poder de RENFE, y que es el que pretende obtener, si bien con los datos personales debidamente anonimizados. Además, considera que el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no supone necesariamente un ejercicio abusivo del derecho. Finalmente, subraya que la solicitud realizada está justificada con la finalidad de la Ley, por cuanto se busca conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo se manejan los fondos públicos.

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, es preciso pronunciarse sobre el primero de los argumentos de RENFE, formulado en las alegaciones presentadas, según el cual se ha producido, en vía de reclamación, una reformulación de la solicitud inicial de acceso.

Ciertamente, la comparación de los términos de la solicitud inicial y de los expuestos en la reclamación permite apreciar una diferencia relevante. Así, la primera se formula en términos interpelantes (“¿por qué los maquinistas...?, ¿cuándo se ha incrementado...?, ¿cuál es el motivo...?, etc), incluyendo, igualmente, alguna afirmación subjetiva (“...saltándose el orden

de las listas?). Por su parte, la reclamación ante este Consejo solicita “una respuesta adecuada de Renfe sobre la solicitud de información del número de maquinistas con traslado solicitado a Cercanías Málaga. Dado que entiendo que es una información o documento que debería ser público...”. Parece claro que ambas solicitudes no se han realizado en los mismos términos pues en la primera subyace una visión crítica o subjetiva respecto del traslado de los maquinista contratados a Málaga, y en cambio, en la segunda, se pide el concreto número de maquinistas que han solicitado traslado. .

Como ha manifestado en múltiples ocasiones este Consejo, la naturaleza revisora de la reclamación del artículo 24 de la LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso, salvo si es para acotarla, debiendo por tanto esta Autoridad circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

5. Sentado lo anterior y a la vista de lo alegado por la entidad requerida, conviene recordar que el artículo 13 de la LTAIBG, antes transcrito, determina que el objeto del derecho de acceso a la información pública son los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados; por lo que la existencia previa de la información, elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias, es presupuesto necesario para el ejercicio y el reconocimiento del derecho.

Cuando esta esencial condición previa no concurre —como se aprecia en este caso en que la formulación de la solicitud inicial versa sobre opiniones o valoraciones del reclamante acerca del funcionamiento de RENFE, incluyendo afirmaciones subjetivas y sin identificar la concreta información que pretende—, no consta objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho y, en consecuencia, procede la desestimación de la reclamación formulada.

6. La conclusión expresada en el fundamento jurídico anterior no obsta a que este Consejo, a mayor abundamiento, haga expresa referencia a la improcedencia de la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 de la LTAIB que invoca RENFE que se refiere a la posibilidad de inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “*Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley*”. Ni la entidad requerida ha justificado que se trate de una solicitud *manifiestamente repetitiva* de otras anteriores que ya hayan recibido respuesta, ni se constata el carácter abusivo de la solicitud, partiendo, desde luego, de la premisa de la interpretación estricta de las restricciones al ejercicio del derecho (causas de inadmisión o límites previstos en el artículo 14 LTAIBG) tal como se desprende de consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530)—.

En este sentido quiere recordarse que ni 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”*—; ni se puede considerar razón suficiente para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada el hecho alegado de que *“desde el mes de febrero de 2022 este peticionario viene dirigiendo numerosas solicitudes de acceso a FENFE-Operadora que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa”*. En efecto, tal como se indica en el Criterio interpretativo CI/3/2016, de 14 de julio, de este Consejo, *“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.

Es preciso recordar que, con carácter general, se consideran incluidas en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil (avalado por la jurisprudencia) los actos u omisiones 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”*, lo que no se aprecia en este caso, ni subjetiva ni objetivamente: 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.

7. Finalmente, cabe igualmente recordar a la entidad reclamada que la mera alusión a los límites al derecho de acceso a la información pública, contenidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG (intereses económicos y comerciales o la intimidad de las personas), no es suficiente, pues como este Consejo ha reiterado en multitud de ocasiones, lo primero que debe verificarse es si, efectivamente, la aplicación del mencionado límite por la Administración, en relación con el acceso a los expedientes, cuenta con una motivación adecuada y suficiente, proporcionada al objeto y a la finalidad de la protección, y con especial atención a las concretas circunstancias del caso concreto.
8. En conclusión, por las razones expuestas en los fundamentos precedentes, se ha de desestimar la presente reclamación, pues lo requerido en la solicitud inicial no puede considerarse como información pública desde la perspectiva del artículo 13 LTAIBG, sin perjuicio del recordatorio sobre la aplicación de las causas de inadmisión y de los límites al ejercicio del derecho previstos en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución del RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 13 de abril de 2022.

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>