



## Resolución 736/2018

**S/REF:** 001-029800

**N/REF:** R/0736/2018; 100-001982

**Fecha:** 8 de marzo de 2019

**Reclamante** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Fomento

**Información solicitada:** Seguridad privada de trenes y estaciones

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, 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), con fecha 12 de octubre de 2018, la siguiente información:

*Copia de los protocolos, reglamentos, circulares, comunicaciones o cualquier otra documentación existente que regule la presencia y actuación del personal de seguridad privada en los trenes, estaciones y cualquier otra localización en la que desarrollen su trabajo.*

2. Mediante resolución de fecha 10 de diciembre de 2018, el MINISTERIO DE FOMENTO contestó al interesado en los siguientes términos:

---

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

(...)3º.- Una vez analizada la solicitud, de conformidad con lo dispuesto en la referida Ley, procede dar acceso parcial al acceso a la información a que se refiere la petición realizada, atendiendo a las consideraciones que siguen.

La presencia y actuación de los vigilantes de seguridad se atiene a lo regulado en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada. Su misión es colaborar en la vigilancia y seguridad en estaciones, trenes, edificios de oficinas y otras instalaciones ferroviarias. Prestan servicios a un operador crítico y en infraestructuras críticas, de las previstas en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Estos vigilantes de seguridad, integrados en las plantillas de empresas de seguridad con las pertinentes autorizaciones administrativas, en virtud de expresa reserva legal, están habilitados como tales por el Ministerio del Interior.

Sin pretensión de total exhaustividad, sus cometidos principales son:(...)

En función de las magnitudes del servicio de interés general, (como número de viajeros/año, número de viajeros/día, número de circulaciones/año, número de circulaciones/día, mercancías transportadas, kilómetros de vía, número y características de trenes de mercancías peligrosas, número de estaciones, etc.), se realiza una identificación y valoración de los riesgos, tanto "externos" a la propia actividad ferroviaria, como "internos". Atendiendo a este análisis se dimensionan recursos humanos y técnicos precisos para alcanzar la máxima eficiencia en la consecución del objetivo de seguridad, con especial atención al transporte de viajeros.

Para la coordinación y optimización de todo tipo de recursos, (como los tecnológicos, personal propio y de empresas contratistas), se pueden, y en ocasiones se deben, adoptar medidas organizativas. Estas medidas pueden tener carácter preventivo, atienden al objetivo de impedir, minimizar o retrasar posibles daños, y en otros casos derivados de dichos riesgos.

Otras medidas tienen carácter reactivo, de gestión de los daños que no se han podido impedir y van encaminadas, fundamentalmente, a conseguir el restablecimiento del servicio. Las medidas se adoptan atendiendo a las siguientes prioridades, por este orden: seguridad y protección de los viajeros; seguridad de los trabajadores; seguridad del material y, finalmente, protección de los bienes y dominio público, señaladamente de las infraestructuras públicas de carácter crítico. Estas medidas tienen carácter reservado, para preservar su efectividad.

*En efecto, por comprensibles y racionales motivos de seguridad, no puede proporcionarse acceso a las referidas medidas organizativas, toda vez que su difusión fuera del ámbito propio podría hacer peligrar precisamente el fin u objetivo pretendido, significadamente, prevenir acciones que vulneren la seguridad del transporte ferroviario. Por las mismas razones, tampoco se puede proporcionar información sobre horarios, turnos y lugares concretos en donde se presta la seguridad. Su difusión frustraría sus objetivos, señaladamente el de prevención. Además, cabe advertir que los profesionales del ámbito de la seguridad responsables de elaborar y aplicar dichas medidas vienen obligados a guardar total reserva sobre las mismas.*

*Por otra parte, las medidas a las que nos referimos, adoptadas en el ámbito propio de organización empresarial, no constituyen en rigor información pública y no han sido adoptadas en el ejercicio de funciones públicas. No obstante, no deben difundirse porque su revelación puede afectar a la seguridad pública, de infraestructuras críticas y de servicios de interés general, que tienen carácter esencial. Esto es patente en el servicio de cercanías, sometido a obligaciones de servicio público establecidas por la Administración General del Estado, cuyo funcionamiento seguro y fiable es vital para el normal desenvolvimiento de la actividad ciudadana y garantizar la movilidad sostenible.*

*Adicionalmente, poner de manifiesto la concreta organización de medios y recursos de seguridad en el ámbito de la gestión empresarial pondría de manifiesto secretos comerciales y atentaría contra los intereses económicos y comerciales del prestador de servicios en un mercado con competencia, libre en el caso de mercancías, muy próxima a la liberalización de los tráficos interiores de viajeros y en todo caso con competencia intermodal, siendo que otros operadores y competidores, señaladamente los de otros modos de transporte, no ponen de manifiesto ni la organización ni los recursos dedicados, ni mucho menos las medidas concretas, destinadas a la seguridad de sus vehículos, instalaciones y de los servicios que prestan.*

*Consecuentemente, sin perjuicio de que lo solicitado no tiene el carácter de información pública, puesto que no ha sido adquirido o elaborado en el ejercicio de funciones públicas, concurrirían los límites al derecho de acceso de los apartados d) y h) del artículo 14 de la antes citada Ley 19/2013.*

3. Con fecha 14 de diciembre de 2018, el reclamante presentó al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que manifestaba que:

*(...) entendemos que no contestan con concreción y profundidad a lo solicitado y sobre todo, no aportan la documentación requerida.*

*En cuanto a los límites indicados para no entregar la documentación según a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto a su artículo 14, apartado d) seguridad pública y h) intereses económicos y comerciales, no puedo entender como el conocer las atribuciones del personal de seguridad privada puede suponer comprometer la seguridad pública.*

*Sería más bien al contrario, al poder conocer el usuario las atribuciones del personal de seguridad con el que en ocasiones tiene que tratar. El no conocerlo, alimenta zonas de sombra e indefinición que pueden causar problemas tanto a los trabajadores como a los usuarios. Y en cuanto al límite 14 h) sencillamente no lo puedo ni imaginar.*

4. Con fecha 19 de diciembre de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 11 de enero de 2019, el citado departamento Ministerial realizó, en resumen, las siguientes alegaciones :

*Segunda. - La organización empresarial en detalle no constituye información pública.*

*Para delimitar el ámbito de lo que debe considerarse como información pública debe atenderse a que la referida Ley 19/2013 tiene como finalidad, según su exposición de motivos:*

- (i) 'someter a escrutinio la acción de los responsables públicos'.*

*No son responsables públicos ni los directivos de las empresas de seguridad privada ni los de las empresas clientes. Es claro que la sociedad mercantil estatal Rente Viajeros, S.A., propietaria de los trenes y prestadora de los servicios de transporte no lo es, ni tampoco el resto de las entidades del grupo Rente.*

- (ii) 'conocer cómo se toman las decisiones públicas'.*

*No hay aquí decisiones públicas, salvo las que puedan emanar del Ministerio del Interior o del Ministerio de Fomento, que no serían objeto de la petición que nos ocupa.*

- (iii) 'conocer cómo se manejan los fondos públicos'.*

*La seguridad privada que nos ocupa se financia con fondos procedentes del mercado, no existiendo subvenciones o fondos públicos involucrados.*

(iv) 'conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas'.

*Ni las empresas de seguridad privada ni las empresas clientes pueden considerarse instituciones públicas. Es claro en el caso del transporte ferroviario, que se somete a derecho privado, siendo la entidad prestadora de naturaleza mercantil.*

*Es totalmente conforme a Derecho sostener que lo que de forma tan genérica e imprecisa se solicita no puede tener la calificación de información pública.*

Tercera. - Los límites al derecho de acceso.

*(...) es claro que el dimensionamiento de los recursos dedicados por las empresas de seguridad a la prestación de los servicios que tienen encomendados incide sobre el apartado h) del mencionado precepto. Y es que la concreta organización de medios y recursos materiales y humanos en el ámbito de la gestión empresarial afecta a los intereses económicos y empresariales de:*

*Las empresas proveedoras de servicios, (la empresa concreta de seguridad en cada caso). En este caso, es notorio que son varias, puesto que los vigilantes identifican también en su uniforme a la empresa de seguridad autorizada para la que prestan servicio.*

*Las empresas clientes, destinatarios de los servicios. En cuanto a seguridad en el transporte, las más afectadas es en este caso son las sociedades mercantiles estatales Rente Viajeros, S.A. y Rente Mercancías, S.A. En cuanto a vigilancia de instalaciones industriales, la concernida es Rente Fabricación y Mantenimiento S.M.E., S.A. y respecto a vigilancia de oficinas todas ellas y RENFE-Operadora, E.P.E., que ostenta también funciones de coordinación.*

*Todas estas empresas operan en mercados más o menos liberalizados, sin perjuicio de las autorizaciones administrativas pertinentes. Por ello, no se compadece con los fines de la ley que lo que sus competidores en los diferentes mercados no facilitan constituya información pública de libre acceso.*

*Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de la seguridad en el transporte, y específicamente en el transporte de viajeros, se aprecia una importante afectación a la seguridad pública. Proporcionar información sobre política o consistencias de la seguridad, rondas, turnos, horarios, medidas concretas de seguridad de los viajeros o de los vehículos, etc., podría comprometer los objetivos de seguridad en infraestructuras críticas y servicios de interés general sin los cuales la vida ciudadana no se puede desenvolver con normalidad.*

*Viene al caso aquí lo dispuesto por la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.*

*Es claro que la seguridad privada, tanto la que nos ocupa como la de ADIF E.P. E. y ADIF Alta Velocidad E.P.E. en las infraestructuras de transporte de su competencia, colabora aquí a un objetivo superior de seguridad pública. A título meramente ejemplificativo, la seguridad privada en trenes y estaciones colabora al objetivo de que sucesos como los gravísimos ataques terroristas del 11 de marzo de 2004 en la red de cercanías de Madrid no puedan repetirse. Es pertinente, por tanto, la invocación que de forma complementaria se hizo del artículo 14.1 d) de la Ley 19/2013.*

*Esta invocación viene autorizada por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, citada en su momento en la resolución reclamada. En efecto, el artículo 1.2 de dicha ley establece:*

*2. Asimismo, esta ley, en beneficio de la seguridad pública, establece el marco para la más eficiente coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los que son complementarios.*

*Es decir, los servicios de seguridad privada son complementarios de los que prestan la Guardia Civil, Policía Nacional, Policías autonómicas y municipales, etc. Esto se aprecia todavía con mayor claridad en el artículo 4 de la misma Ley 5/2014, que dispone:*

*La seguridad privada tiene como fines:*

*(...)*

*b) Contribuir a garantizar la seguridad pública, a prevenir infracciones y a aportar información a los procedimientos relacionados con sus actuaciones e investigaciones.*

*c) Complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública.*

*(...) Tras ser cuidadosamente examinada, la reclamación no permite modificar el criterio sentado en la resolución contra la que se reclama, que el acceso a la información supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. El presupuesto de la aplicación de este límite son servicios de competencia de empresas de seguridad privada en interés de una entidad pública empresarial y las sociedades mercantiles de su grupo que, con independencia de la titularidad pública de sus acciones, prestan servicios en mercados*

*liberalizados, con la excepción del transporte de viajeros nacional, que quedará liberalizado de forma inminente, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados, publicado el pasado 27 de diciembre.*

*No resulta controvertido que los servicios prestados por las mercantiles Rente Viajeros y Rente Mercancías compiten con otras empresas de transporte de mercancías por ferrocarril y, como es también sabido, existe fuerte competencia intermodal, con el transporte por carretera y en el caso de la alta velocidad con el transporte aéreo.*

*En este marco, los datos sensibles que pueden ser objeto de utilización dañosa por posibles competidores no deban ser hechos públicos sin antes ponderar el posible perjuicio comercial que pudieran ocasionar a la operadora pública de transporte. Y es que un injustificado perjuicio de los intereses comerciales de dicha sociedad, no tendría amparo en la meritada Ley de Transparencia. (...)*

*Debe llevarse a cabo una ponderación del perjuicio que pueda suponer el acceso y el interés público que pueda justificarlo, sin que en el presente caso haya quedado acreditado el interés público superior para la divulgación de unos datos que, por su propia naturaleza, afectan a la organización productiva interna y a decisiones empresariales estratégicas en una compañía de transportes, como lo son las relativas a la organización de su seguridad y de sus viajeros y de las mercancías, algunas de ellas de carácter peligroso, encomendadas a su custodia. No es razonable que los competidores de una empresa pública puedan llegar a tener información privilegiada.*

*En el presente caso, no queda claro el carácter de información pública de lo que se solicita, cuyo único punto de conexión es la referida titularidad pública de las acciones de la mercantil pública transportista, pero no ha quedado acreditado interés público superior al evidente daño que supone para el transportista la divulgación de datos que:*

*(i) no compartiría con sus competidores.*

*(ii) ningún competidor publicaría, para proteger sus intereses.*

5. A la vista de las alegaciones de RENFE-Operadora, en las que identifica como eventuales perjudicados por el acceso a la información a Renfe Viajeros S.M.E, S.A.; a Renfe Mercancías S.M.E., S. A.; y a Renfe Fabricación y Mantenimiento S.M.E, S.A, con fecha 21 de febrero de 2019 y en aplicación del artículo 24.3 de LTAIBG se procedió a concederles trámite de

audiencia al objeto de que pudieran alegar lo que estimasen pertinente en defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Mediante escrito de entrada el 6 de marzo de 2019, Renfe Mercancías S.M.E., S. A. realizó las siguientes alegaciones: *Que facilitar más información sobre la organización de la seguridad a la ya proporcionada por RENFE-Operadora perjudicaría a la consecución de los objetivos y compromisos que con dicha seguridad privada se pretende en el transporte ferroviario.*

Así como, mediante escrito de entrada 8 de marzo de 2018 Renfe Viajeros S.M.E, S.A ha realizado, en resumen, las siguientes alegaciones: *Proporcionar información sobre política de seguridad podría comprometer los objetivos de seguridad en infraestructuras críticas y servicios de interés general sin los cuales la vida ciudadana no se puede desenvolver con normalidad. Facilitar información detallada sobre la organización de la seguridad en trenes, estaciones e instalaciones de Renfe Viajeros perjudicaría a la consecución de los objetivos a que dicha seguridad sirve: señaladamente la protección de los viajeros y que el transporte se realice sin incidencias, además de que esta seguridad colabora con la que compete a las fuerzas y cuerpos de la seguridad del Estado.*

Secundando ambos, por tanto, los argumentos de RENFE OPERADORA.

Transcurrido el plazo concedido Renfe Fabricación y Mantenimiento S.M.E, S.A) no ha presentado alegaciones al respecto.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>2</sup>, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>3</sup>, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&p=20141105&tn=1#a8>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a12>

*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".*

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a 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 ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el caso que nos ocupa, la Administración indica que ha procedido a dar acceso parcial a la solicitud, informando de la normativa que regula la seguridad privada y explicando las funciones y los cometidos que tiene asignados con carácter general, pero sin proporcionar los *protocolos, reglamentos, circulares, comunicaciones o cualquier otra documentación* solicitado por el interesado.

Entrando en el fondo del asunto, hay que señalar que la Administración en primer lugar, deniega el acceso alegando que no se puede calificar de información pública, al tratarse de medidas *adoptadas en el ámbito propio de organización empresarial y no han sido adoptadas en el ejercicio de sus funciones públicas*, argumentando, entre otras cuestiones, que *Ni las empresas de seguridad privada ni las empresas clientes pueden considerarse instituciones públicas (...)* *No son responsables públicos ni los directivos de las empresas de seguridad privada ni los de las empresas clientes (...)* *La seguridad privada que nos ocupa se financia con fondos procedentes del mercado, no existiendo subvenciones o fondos públicos involucrados.*

A este respecto se acaba de pronunciar este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el recientemente finalizado expediente, R/0709/2018, frente a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA en el que la información solicitaba versaba sobre el contrato de transporte de trabajadores, concluyendo en la resolución lo siguiente:

*3. En primer lugar, debe señalarse que la LTAIBG incluye dentro de su ámbito de aplicación tanto a las entidades públicas empresariales, que son entidades de Derecho Público de acuerdo con el art. 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 2.1 d) de la LTAIBG), como a las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100 (art. 2.1 g) de la LTAIBG).*

*Por otro lado, según el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios , respetando la naturaleza de RENFE-Operadora como entidad pública empresarial, se prevé su reestructuración a través de cuatro líneas de actividad, mediante sociedades mercantiles de las previstas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas participadas al cien por ciento de su capital por RENFE-Operadora para cubrir la demanda global de servicios: viajeros; mercancías y logística; fabricación y mantenimiento y gestión de activos. Ello permitiría que RENFE-Operadora cuente con un marco adecuado para abordar el proceso de liberalización y de apertura a la competencia con garantías de continuidad y de calidad del servicio público que viene desarrollando.*

*Así, según su art. 1:*

*1. La entidad pública empresarial RENFE-Operadora se estructurará en cuatro sociedades mercantiles estatales de las previstas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, cuyo objeto social respectivo comprenderá, como mínimo:*

*a) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de Viajeros de RENFE-Operadora.*

*b) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de Mercancías y Logística de RENFE-Operadora, que incluirán, en su caso, los correspondientes objetos sociales de Irion RENFE Mercancías, S.A. Multi RENFE Mercancías S.A, y CONTREN RENFE Mercancías, S.A.*

*c) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de fabricación y mantenimiento de RENFE-Operadora.*

*d) La realización de operaciones de arrendamiento y otras vinculadas de los activos de material ferroviario y, subsidiariamente, la venta y otras formas de puesta en disposición de dicho material e instalaciones.*

*(...)*

*3. El capital social de las sociedades mercantiles estatales que se constituyan pertenecerá íntegramente a RENFE-Operadora, que mantendrá su naturaleza jurídica como entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1, letra b), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sin perjuicio de la necesaria simplificación de su estructura y la adaptación de sus funciones (...)*

*El precitado artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, establece expresamente que Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea*

*en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, se registrarán por el presente título y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.*

*De los preceptos citados y de la resolución recurrida cabe concluir lo siguiente:*

- *RENFE-Operadora es sujeto de la LTAIBG en aplicación del art. 2.1 d) de la norma.*
- *RENFE-Mercancías (entidad a la que igualmente se refiere la solicitud) es una sociedad mercantil estatal participada al cien por ciento por RENFE-Operadora que, como hemos señalado previamente es una entidad pública. La LTAIBG le es de aplicación en virtud del art. 2.1 g).*
- *Logirail SME, S.A es una sociedad mercantil estatal participada al 100% por RENFE-Mercancías. Por lo tanto, igualmente le es de aplicación la LTAIBG en virtud del art. 2.1 g)*

*4. Aclarado lo anterior, se debe añadir que el artículo 8.1 de la LTAIBG establece como obligación de todas las entidades incluidas en su ámbito de aplicación la publicación de obliga a publicar los contratos del sector público, señalando lo siguiente:*

*a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

*Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.*

*Por tanto, debe concluirse que, más allá de la salvaguarda de los supuestos de ejercicio del derecho de acceso a la información, las entidades a las que la presente reclamación viene referida, deben hacer públicos proactivamente- sin necesidad de solicitud expresa-todos los contratos que suscriban. Para ello, la LTAIBG no establece la distinción entre los que sean o no resultado de una licitación previa- argumento que incorpora la entidad recurrida para fundamentar que, al no existir dicha licitación previa al contrato, no estaríamos ante un supuesto que quedara amparado por la LTAIBG- por lo que el conocimiento de la información quedaría garantizado tanto en su vertiente de transparencia activa como de transparencia pasiva o derecho de acceso.*

*En este sentido, ha de recordarse lo indicado por la Audiencia Nacional en su sentencia de 3 de mayo de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 16/2017 "Y lo expuesto es indiferente del reconocimiento que hace la sentencia al hecho de que la mencionada información pueda obtenerse por vía de acceso directo, pues una y otra forma de obtención de información, -publicidad activa y publicidad pasiva-, previstas en la Ley en capítulos distintos no tienen por qué tener los mismos contenidos, refiriéndose, en todo caso, una y otra a los sujetos incluidos en el art.2 de dicha ley, como tampoco distingue en este sentido el legislador respecto de una y otra publicidad por el ente de que se trate". "Por otro lado, no puede obviarse que si el Portal de Transparencia debe tener el contenido que se recoge en el art.8 de la Ley 19/2013 es porque dicho contenido ha de ser objeto de control, y no puede ser por otro órgano que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a la vista de las funciones que le otorga dicha Ley (...)*

*Asimismo, y respecto de la publicidad de los contratos, son diversas las sentencias que han concluido la incidencia de la misma en la rendición de cuentas por la actuación pública en la que se basa la LTAIBG.*

*Así, según la sentencia 3/2019, de 25 de enero de 2019, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 7 Estamos por tanto ante una norma con rango de Ley que permite la divulgación del contenido de los contratos y entre otros datos, la identidad del adjudicatario. (...)Nos encontramos por ello ante su supuesto de obligación de lo que puede denominarse en términos de dicha norma, "publicidad proactiva", es decir, el concepto legal de transparencia vincula directamente con la contratación, caso en el que deben ser públicos todos los datos de los contratos realizados por dicho ente, por lo que en principio, el incumplimiento de tal deber supone un incumplimiento de la norma afectante. No resultan afectados tampoco los derechos de terceros, en este caso, de la productora contratante al facilitar el contrato o los gastos que supuso el programa, pues dicho concepto de publicidad activa supone la identificación de las partes que actúan en los contratos, como una forma de publicidad primaria. En el presente caso, en el que el contrato objeto de solicitud supone el uso de fondos públicos, el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, así como el derecho a la intimidad de los intervinientes en el contrato no puede prevalecer sobre el interés público en la divulgación de la información, sin que concurra por tanto ninguna causa de nulidad ni anulabilidad, como pretende la actora (...)En el presente caso, el perjuicio que alega la Corporación recurrente resulta en exceso genérico, sin justificar el concreto daño que podría causar el acceso a la información, limitándose a alegar que resulta obvio que el hacer público el contrato con la productora y el coste del programa de T.V., afectaría a sus intereses comerciales ya que el conocimiento de tal dato por el resto de operadores de TV tendría*

*incidencia en la fijación de precios, al no tratarse de un mercado intervenido, sino en competencia. Pero lo cierto es que no se acredita que el proporcionar información implique tal perjuicio o desventaja para la RTVE, ni solicitó prueba adecuada a tal fin.*

*En idénticos términos se pronuncia la sentencia 11/2019, de 31 de enero de 2019.*

*Por lo tanto, es información relativa a los contratos suscritos y no hitos concretos de determinados procedimientos de licitación como indica la entidad reclamada, la que ha de hacerse pública en virtud de la LTAIBG.*

En consecuencia, y aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, entendemos que la información solicitada sí es información pública, ya que se trata de información derivada de los diversos contratos públicos que suscriben RENFE OPERADORA y sus sociedades con empresas de seguridad, al objeto de cubrir la seguridad de la forma detallada por la propia Administración. Por ello, el acceso a información relacionada o derivada de estos contratos, sirve claramente para conocer cómo se toman las decisiones públicas y cómo se manejan los fondos públicos, así como bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

4. Sentado lo anterior, además, la Administración deniega el acceso a la información solicitada alegando que son de aplicación los límites previstos en las letras d) y h) del artículo 14.1 de la LTAIBG, que establece que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: d) La seguridad pública; h) Los intereses económicos y comerciales.*

Respecto a los límites que contiene el artículo 14 de la LTAIBG, debe tenerse en cuenta el [Criterio Interpretativo nº 2 de 2015<sup>4</sup>](#), relativo a su aplicación, aprobado por este Consejo de Transparencia, en función de las potestades conferidas por su artículo 38.2 a). En este Criterio expresamente se señala, que:

*La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.*

*En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test*

---

<sup>4</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

*del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación 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).*

Igualmente, hay que tener en consideración lo dispuesto por los Tribunales de Justicia, destacando las siguientes sentencias:

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015<sup>5</sup>: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.*

- Y la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017<sup>6</sup> que indica que: *“Esa 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”.*

En el caso que nos ocupa, y tal y como se desprende de los antecedentes de hecho, la entidad reclamada se limita a indicar que, a su juicio, el acceso a la información solicitada produciría

---

<sup>5</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/2\\_FNMT\\_1.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/2_FNMT_1.html)

<sup>6</sup> [https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/recursos\\_jurisprudencia/Recursos\\_AGE/2015/4\\_RTVE\\_2.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/4_RTVE_2.html)

un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales sin que dicho perjuicio haya sido mínimamente identificado o cuantificado. En este sentido, no podemos compartir el argumento alegado de que *poner de manifiesto la concreta organización de medios y recursos de seguridad en el ámbito de la gestión empresarial pondría de manifiesto secretos comerciales y atentaría contra los intereses económicos y comerciales del prestador de servicios en un mercado con competencia, libre en el caso de mercancías, muy próxima a la liberalización de los tráficos interiores de viajeros y en todo caso con competencia intermodal*, precisamente porque la materia de la información solicitada, la seguridad privada, no puede ser objeto de intereses económicos y comerciales ni para RENFE ni para ninguna otra sociedad.

No se entendería que se pueda comercializar con lo que la propia entidad pública empresarial denomina como *Las medidas se adoptan atendiendo a las siguientes prioridades, por este orden: seguridad y protección de los viajeros; seguridad de los trabajadores; seguridad del material y, finalmente, protección de los bienes y dominio público*, y menos que con ello se pondrían de manifiesto secretos comerciales, ni perjudicaría la posición de RENFE-Operadora respecto a posibles competidores. Por estos argumentos, no se considera de aplicación el límite previsto el artículo 14.1 h).

5. Por último, cabe analizar si atendiendo a la especial naturaleza de la información solicitada, es de aplicación, como alega RENFE OPERADORA el límite de la seguridad pública establecido en el mencionado artículo 14.1 d).

Cabe recordar que [Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada](#)<sup>7</sup> invocada, dispone en su artículo 1.2 que *en beneficio de la seguridad pública, establece el marco para la más eficiente coordinación de los servicios de seguridad privada con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de los que son complementarios*. Y en su artículo 4, que *La seguridad privada tiene como fines: b) Contribuir a garantizar la seguridad pública, a prevenir infracciones y a aportar información a los procedimientos relacionados con sus actuaciones e investigaciones; c) Complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública*.

Atendiendo a lo indicado, facilitar la documentación solicitada podría comprometer la seguridad de los viajeros, mercancías, y trabajadores, teniendo en cuenta que entre las funciones que tienen encomendadas en materia de seguridad pública, destacan: *Vigilar las*

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-3649>



*salidas, llegadas y estacionamientos de trenes; vigilar taquillas, vestíbulos y andenes de estaciones; vigilar y custodiar mercancías transportadas y depositadas; vigilar otras dependencias de estaciones y terminales; realizar el control de equipajes y enseres que porten los viajeros; realizar la apertura y cierre de dependencias y el control de accesos; prevenir infracciones y actos delictivos y actuar en casos flagrantes; prevenir los daños a los vehículos afectos al servicio y los actos vandálicos; identificación y valoración de los riesgos, tanto "externos" a la propia actividad ferroviaria, como "internos".*

Es decir, esta labor podría quedar perjudicada si se conociera con detalle los procedimientos de actuación, y como indica RENFE *tampoco se puede proporcionar información sobre horarios, turnos y lugares concretos en donde se presta la seguridad. Su difusión frustraría sus objetivos, señaladamente el de prevención.*

Sin embargo, y como ya hemos indicado, la aplicación de los límites no puede ser absoluta sino que debe realizarse una adecuada ponderación, derivada del interés en conocer la información que se solicita a pesar del posible riesgo que se derive de ello. Este interés según alega el reclamante es que no conocer el usuario las atribuciones del personal de seguridad con el que en ocasiones tienen que tratar, *alimenta zonas de sombra e indefinición que pueden causar problemas tanto a los trabajadores como a los usuarios.*

A este respecto, ha de recordarse que los ciudadanos y los trabajadores siempre tienen la garantía de que el ordenamiento jurídico les protege ante una eventual actuación discrecional o desproporcionada en cualquier ámbito de actuación pública y, por ser el caso que ahora nos concierne, en la actuación de la seguridad privada contratada para complementar y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por su semejanza respecto del objeto de la presente resolución, debe recordarse lo concluido en el expediente de reclamación R/0704/2018, en el que se solicitaba acceso a la *instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad para unificar criterios en la práctica de determinadas diligencias y en la interpretación de algunas infracciones tipificadas en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.*

*(...)este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno entiende que la especial naturaleza de la información solicitada, en la que se recogen criterios de actuación de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad, debe tenerse en cuenta a la hora de analizar la aplicación de los límites aludidos.*

*En efecto, teniendo en cuenta que las Instrucciones que emanan de la Secretaría de Estado de Seguridad, dirigidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se enmarcan en el*

*ámbito de defensa, protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, ha de concluirse que las mismas proporcionan criterios para los responsables de garantizar estos intereses generales cuya labor podría quedar perjudicada si se conociera con detalle los procedimientos de actuación.*

*Así, estas funciones en materia de seguridad y, correlativamente, la posibilidad de sanción subyacente o incluso el alcance de dicha sanción se verían perjudicadas al posibilitarse que cualquier persona pueda conocer los procedimientos, pautas de actuación y directrices que se siguen, o incluso podría resultar ineficaz si se permitiera o facilitase el libre acceso al contenido de la misma, vulnerando los derechos y libertades de los ciudadanos en lugar de protegerlos, es decir, produciéndose el efecto contrario.*

*Sin embargo, y como ya hemos indicado, la aplicación de los límites no puede ser absoluta sino que debe realizarse una adecuada ponderación, derivada del interés en conocer la información que se solicita a pesar del posible riesgo que se derive de ello. Este interés según alega el reclamante es conocer si se ajustan y respetan mis derechos y si mis actuaciones pueden incurrir en infracciones y conllevar una sanción.*

*A este respecto, ha de recordarse que la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad queda siempre sujeta al principio de legalidad así como al de proporcionalidad. En este sentido, los ciudadanos siempre tienen la garantía de que el ordenamiento jurídico les protege ante una eventual actuación discrecional o desproporcionada en cualquier ámbito de actuación pública y, por ser el caso que ahora nos concierne, en la actuación de las fuerzas y cuerpos de Seguridad.*

*En definitiva, entendemos que el acceso solicitado puede producir un perjuicio, real y no meramente hipotético, a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de seguridad pública y, relacionado con ello a nuestro juicio, comprometer las actuaciones que pudieran llevarse a cabo para la persecución e investigación de infracciones de carácter administrativo o penal; perjuicio que no se ve anulado en relación al acceso solicitado por la existencia de un interés superior.*

En base a los argumentos desarrollados, debemos concluir que el acceso solicitado puede producir un perjuicio, real y no meramente hipotético en materia de seguridad pública, perjuicio que no se ve anulado en relación al acceso solicitado por la existencia de un interés superior. Por lo tanto, la presente reclamación ha de ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de fecha 10 de diciembre de 2018 de la PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA (MINISTERIO DE FOMENTO).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)<sup>8</sup>, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)<sup>9</sup>.

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>10</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a112>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>