



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1344/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: RENFE OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

Sentido de la resolución: Desestimatoria

Palabras clave: transporte, ferrocarril, contratos, convenios, 18.1.e) LTAIBG

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, entre el 27 de mayo y el 9 de junio de 2025 el reclamante presentó, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), veinte solicitudes de acceso a la información que pueden sistematizarse de la siguiente manera:

- **Mayo de 2025**

| | |
|-------------------------|--|
| 27 de mayo (001-104900) | Acceso al convenio completo (o convenios en caso de ser más de 1) firmado entre Renfe Viajeros y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, relativo a la operación de la nueva línea de Cercanías comprendida entre las estaciones de Miranda de Ebro, Vitoria-Gasteiz y Altsasu. |
| 29 de mayo (001-105012) | Copia o referencia de instrucciones, normativas internas, protocolos técnicos o criterios utilizados por RENFE o por Renfe Viajeros que justifiquen la instalación o ausencia de taquillas de atención al público en estaciones de la línea de Cercanías C1 León - Guardo Apeadero. Copia de planes, informes, propuestas o previsiones existentes, tanto internas como aprobadas, sobre la posible instalación futura de taquillas o puntos de atención presencial en cualquiera de las estaciones de dicha línea. |

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

| | |
|-------------------------|---|
| | <p>Acceso a documentación interna o pública que recoja las medidas actualmente vigentes para garantizar que los colectivos sin competencias digitales (por ejemplo, personas mayores o sin acceso a internet) puedan hacer uso de los descuentos reconocidos legalmente (familia numerosa, discapacidad, etc.) en esta línea.</p> <p>En su caso, copia o referencia a estudios, informes o diagnósticos elaborados por RENFE, por ADIF o por cualquier entidad colaboradora, relativos a la accesibilidad o calidad del servicio de atención al público en esta línea. Asimismo, solicito que se incluya cualquier otra información, documento, informe, estudio o comunicación existente que guarde relación con los puntos anteriormente citados, aunque no se mencionen de forma expresa en esta solicitud, siempre que obren en poder de la entidad solicitada y se ajusten al concepto de información pública definido por el artículo 13 de la Ley 19-2013. Esta solicitud no requiere la elaboración de informes nuevos o valoraciones expresas por parte del órgano, sino que se limita a pedir el acceso a información ya existente en poder de la entidad, como exige el marco legal.</p> |
| 29 de mayo (001-105013) | <p>Copia o referencia de instrucciones, criterios internos, protocolos, políticas corporativas o documentos técnicos que definen los criterios utilizados por Renfe o el Ministerio para decidir qué estaciones disponen o no de taquillas comerciales de atención al público.</p> <p>Si no existe un único documento formal, solicito acceso a cualquier documento, informe, acta, comunicación interna o estudio que recoja los factores considerados en la toma de decisiones sobre la apertura o cierre de taquillas comerciales.</p> <p>Asimismo, solicito se indique si esta decisión es exclusivamente discrecional de Renfe o si interviene algún órgano del Ministerio de Transportes, ADIF u otra entidad pública, y en tal caso, cualquier documento que delimita dicha competencia.</p> |

• Junio de 2025

| | |
|-------------------------|--|
| 4 de junio (001-105189) | <ul style="list-style-type: none">- Copia de cualquier y todo tipo de documento y/o informe que acredite, justifique y explique la decisión tomada del cambio de horario del servicio mencionado en 2023 [servicio Santander-Mataporquera].- Copia de informes y documentos emitidos por Renfe a Adif, como se indica en la respuesta emitida a mi sugerencia, en la que supuestamente se planteó el desacuerdo de Renfe con dicho cambio.- Copia de informes y documentos emitidos por Adif a Renfe, como se indica en la respuesta emitida a mi sugerencia, en la que constan las alegaciones realizadas por ADIF las cuales -llevó a Renfe a tener que aceptar la modificación horaria- |
| 9 de junio (001-105299) | Acceso completo al EXP. 2025-00694 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Instalación equipos siv en las nuevas estaciones de sama y nuevo langreo de cercanías asturias ram. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105300) | Acceso completo al EXP. 2016-01489 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Servicio de mantenimiento evolutivo para software y gestión de los sistemas de venta automática de los núcleos cercanías y estaciones de ancho métrico. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |



| | |
|-------------------------|---|
| 9 de junio (001-105301) | Acceso completo al EXP. 2015-00810 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Instalación etiquetas nfc en puntos de parada de ancho métrico asociadas a aplicación información horarios para equipos móviles. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas |
| 9 de junio (001-105302) | Acceso completo al EXP. 2014-01066 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Mobiliario en estaciones de todos los núcleos de cercanías, rodalies y ancho métrico. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105303) | Acceso completo al EXP. 2014-01476 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Fabricación y suministro de soportes de venta para billetes de cercanías, media distancia y ancho métrico de renfe viajeros y atm Barcelona. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105305) | Acceso completo al EXP. 2013-01229 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Suministro e instalación de elementos de señalética comercial en estaciones de todos los núcleos de cercanías incluido rodalies de catalunya y ancho métrico. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas |
| 9 de junio (001-105306) | Acceso completo al EXP. 2018-00452 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Servicio asistencia tca implantación señalética, mobiliario y equipamiento en las estaciones de cercanías, feve y rodalies. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105307) | Acceso completo al EXP. 2016-01147 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Integración de señalética renfe-feve, mediante aplicación de vinilos adhesivos, en estaciones de ancho métrico. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105308) | Acceso completo al EXP. 2023-06572 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Servicio de mantenimiento de sistemas de información y ayuda al viajero en asturias, cantabria, galicia ram y leon ram. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105309) | Acceso completo al EXP. 2020-01016 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Servicio de mantenimiento del equipamiento de telebillética y sus sistemas auxiliares en las estaciones de la Gerencia de Servicio Público de Asturias, Cantabria y RAM. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del |

| | |
|-------------------------|--|
| | estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105310) | Acceso completo al EXP. 2020-01531 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Servicio de mnto del equipamiento de telebilléctica y sus sistemas auxiliares en estaciones de gsp de asturias, cantabria y ram. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105311) | Acceso completo al EXP. 2016-00349 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Cartagena-los nietos de la gerencia de servicio público este. acondicionamiento y pintura de marquesinas y cerramientos de las estaciones del núcleo murcia y alicante, línea ancho métrico. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas |
| 9 de junio (001-105312) | Acceso completo al EXP. 2014-00886 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Producción, distribución y gestión de welcome packs (tarjeta, carta y sobre) para el programa de fidelización. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. |
| 9 de junio (001-105313) | Acceso completo al EXP. 2023-06928 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Impresión de vinilos para el cambio de planos y tarifas en las estaciones del núcleo de bilbao (ac y am). Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105314) | Acceso completo al EXP. 2018-00679 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Suministro de software para el tratamiento de la tarjeta barik en el núcleo integrado de bilbao. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |
| 9 de junio (001-105315) | Acceso completo al EXP. 2015-00738 de Renfe Viajeros S.A, cuyo objeto del contrato es el siguiente: Edición y suministro de horarios folletos y cartelería gerencia servicio público cercanías país vasco. Esta solicitud de información pública está motivada debido a que en la plataforma de contrataciones del estado sólo está disponible la adjudicación. Solicito especialmente, además de acceso completo a dicho expediente, los pliegos de prescripciones técnicas. |

2. Mediante resolución de 24 de junio de 2025 se resolvió lo siguiente:

«(...)

3º.- Tras analizar las 20 solicitudes, se comprueba un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso, que determina la inadmisión, al amparo del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, como más adelante se desarrollará. El objeto además, en algún caso, no es información pública, atendiendo al concepto del artículo 13 de la misma ley y se produce una patente desviación, en cuanto el derecho de regulación legal no permite el planteamiento de quejas o consultas.



En relación con los 16 expedientes de contratación sobre los que se requiere acceso completo, se solicita informe sobre contratos privados de Renfe Viajeros S.M.E., S.A (en adelante, Renfe Viajeros). Es información pública la que está disponible en la plataforma a la que se refieren las peticiones. No lo son todos los documentos que conforman el expediente de contratación, que contiene información susceptible de vulnerar los intereses comerciales de las organizaciones, entidades o empresas afectadas, se encuentran protegidos por la legislación de secretos empresariales o propiedad intelectual o industrial y su difusión sería contraria a las obligaciones de confidencialidad.

La información que aparece en la citada plataforma, que se declara conocer, cumple con los requisitos del artículo 8.1 a) de la Ley de Transparencia, con plena satisfacción del interés público, al figurar los datos correspondientes al objeto del contrato, plazo de ejecución e importe, entre otros.

Respecto a la solicitud de un concreto convenio, sin perjuicio de que lo idóneo sería dirigir la solicitud a las Administraciones públicas competentes y no a una empresa, es razonable esperar a la preceptiva publicación, sin sobrecargar a esta entidad con tan múltiples y prolíjas solicitudes, que, como se ha adelantado, ponen de manifiesto un ejercicio anómalo y abusivo del derecho.

No procede elaborar informe detallado sobre la ejecución de contratos de contratos privados, ni dar cuenta completa de estrategias comerciales, operativas y tecnológicas de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. Lo solicitado no tiene encaje en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, por no tratarse de información pública.

El hecho de que Renfe Viajeros tenga que licitar determinados contratos no supone el ejercicio de funciones o potestades públicas, presupuesto que justificaría que la información elaborada o adquirida como consecuencia de su preparación o ejecución tuviese la consideración de pública. Se debe partir de la premisa de que la documentación relativa a la ejecución de contratos de naturaleza privada exige considerar y tratar este tipo de información como secretos empresariales. En este sentido, cabe destacar la doctrina sentada en la Resolución 816/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), relativa a la desestimación de aquellas solicitudes no circunscritas al ejercicio de funciones públicas.

Una interpretación contraria dejaría a Renfe Viajeros y a las empresas con las que contrata en una situación de injustificada desventaja. Permitiría que los principales competidores de Renfe Viajeros pudiesen acceder con gran facilidad a detalles de su negocio, confidenciales y estratégicos, que ellos mismos protegen y mantienen reservados. Se romperían así las reglas de juego de la libre competencia en los

mercados concernidos. Es por ello que, respecto a las solicitudes que se refieren a estas cuestiones, resulta de aplicación complementaria el límite contemplado en el artículo 14.1. h) de la citada Ley de transparencia.

En este sentido, puede citarse la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera), de 14 de febrero de 2008, dictada en el asunto Varec SA vs. État belge (C-450/06), en la que se hace referencia a los riesgos que puede entrañar una ponderación excesiva de otros principios frente a la confidencialidad que rige en el ámbito de la contratación; la sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 21 de septiembre de 2016, dictada en el asunto T-363/14, en la que se señala que es necesario que las entidades adjudicadoras no divulguen información relativa a procedimientos de adjudicación de contratos públicos cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, y también la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2022 (asunto C 54/21), que se pronuncia sobre la protección de los conocimientos técnicos en el marco de los procedimientos de contratación, sin perjuicio de su consideración o no como secretos empresariales.

Adicionalmente, es preciso reseñar el peticionario no ha puesto de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada prevalezca sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros y las entidades adjudicatarias.

Por otra parte, en relación con las consultas relativas a la ausencia de taquillas comerciales y atención al público en estaciones aquí analizadas, cabe advertir que su objeto es sustancialmente coincidente con el de la solicitud 001-103775, de 23 de abril, planteada por este mismo peticionario, con el asunto: «[s]olicitud a la información pública sobre la ausencia de taquillas en la línea C1 León-Guardo Apeadero de Cercanías Renfe.», sobre la que ya se notificó resolución. La reiteración de consultas o quejas con el mismo objeto obliga a la inadmisión.

Estas reiteradas solicitudes constituyen en rigor quejas, cuya reiteración obliga a la inadmisión. De lo contrario, habría que tramitar solicitudes sustancialmente idénticas, generando una carga de trabajo injustificada a entidades que no reciben financiación para atender este tipo de solicitudes. Es también doctrina consolidada que el derecho de acceso no alcanza a forzar un posicionamiento por parte del destinatario.

Teniendo en cuenta el precedente expuesto y el coste o carga que supone la atención de este tipo de solicitudes, que consumen recursos en perjuicio de la atención de otros ciudadanos, sería de aplicación la causa de inadmisión del

artículo 18.1 e). Cabe recordar que el Criterio Interpretativo CI/003/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), considera, entre otros, que una solicitud resultaría manifiestamente repetitiva cuando:

«- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

(...)

- El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.

- Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.»

Así, se está instrumentalizando el procedimiento de acceso a la información pública para reformular una solicitud de transparencia previa que aparentemente no habría obtenido la respuesta deseada por el peticionario, con la finalidad de obtener un resultado diferente. En tanto que las diferencias entre las solicitudes son únicamente formales, compartiendo en lo esencial núcleo y objeto, no resulta procedente la reformulación insistente de una misma petición, forzando la tramitación de un nuevo procedimiento para tratar de obtener un resultado diferente al de su procedimiento original.

Una estrategia deliberada de insistencia o reiteración para forzar una respuesta en modo alguno queda amparada por la normativa de transparencia administrativa.

A lo anteriormente expuesto procedería adicionar los motivos de inadmisión que ya fueron referidos en respecto a la solicitud 001-103775, plenamente trasladables al presente supuesto. Dichos argumentos también tendrían encaje respecto a la solicitud de información sobre los motivos de cambio de horario del servicio Regional Express 18104, cuyo propósito final también sería el de trasladar una queja y buscar un posicionamiento por parte de esta entidad (lo cual queda evidenciado con la presentación previa de queja ante el servicio de reclamaciones de Renfe Viajeros al respecto). Así, las solicitudes 001-105012, 001-105013 y 00001-00105189, no tendrían como finalidad la obtención de información pública según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino el de recabar una valoración o



pronunciamiento sobre una concreta cuestión, supuesto abordado por la resolución del CTBG nº 67/2015, de 29 de mayo. Procede aplicar a estos supuestos la doctrina que siente que excede del derecho de acceso la elaboración de respuestas expresas a consultas sobre la normativa aplicable a un determinado supuesto, la emisión de criterios interpretativos o de actuación y las aclaraciones sobre la normativa aplicable, como se sentó en la resolución 186/2015, de 9 de septiembre, del CTBG. Esto es, lo solicitado no tendría la consideración de información pública, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. Así, el CTBG y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional reconocen la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre «información pública» (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016). Adicionalmente, la búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección del informe requeriría apartar a personal de las funciones que le son propias, carga que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia.

Igualmente, las solicitudes 001-105012, 001-105013 y 00001-00105189 no serían coherentes con la finalidad de la Ley de Transparencia, causa de inadmisión del artículo 18.1. e). Se han venido rechazando, con toda razón, solicitudes que, en lugar de buscar obtener información pública, realmente buscan invitar a reflexionar sobre una determinada cuestión, (Resolución 166/2016, de 6 de octubre, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública), o conseguir una valoración subjetiva o posicionamiento respecto una determinada materia, [Resolución RT 0129/2016, de 13 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)].

Por otra parte, concurre la causa de inadmisión contemplada en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley de Transparencia: «[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración», en tanto que las solicitudes 001-105012, 001-105013, 00001-00105189 no constituyen peticiones de acceso a información pública que pueda responderse con la entrega de una determinada información preexistente. Al contrario, se están solicitando una serie de razones, motivos, planes y alternativas a futuro que requerirían la elaboración de un informe específico, exclusivamente preparado para atender a lo requerido por el solicitante. Al respecto, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: «(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. (...)».



Como resumen de lo expuesto, cabe citar la reciente Resolución del CTBG 2025-0068, de 22 de enero de 2025:

«Sentado lo anterior, conviene recordar que el objeto del derecho reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la información pública definida, en el artículo 13 LTAIBG, como los documentos y contenidos que obren en poder de los sujetos obligados por haber sido elaborados y adquiridos en ejercicio de sus funciones. Del tenor legal se desprende que la preexistencia de la información es el presupuesto necesario para el ejercicio del derecho; sin que tampoco encuentren amparo en este derecho (por no configurarse como información) aquellas solicitudes en la que lo pretendido es, bien la actuación material del sujeto obligado, bien la justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra; bien la respuesta a una valoración política de determinadas actuaciones o a críticas o juicios subjetivos de la actuación de los poderes públicos (con independencia de su mayor o menor acierto).»

En este caso, el informe debería elaborarse atendiendo a las particularidades de la gestión de las estaciones de titularidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias E.P.E. y de los servicios de transporte prestados por Renfe Viajeros.

Por último, refiriéndonos nuevamente a la casusa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia y al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, es preciso poner de manifiesto que, desde el 27 de mayo de 2025, el mismo solicitante viene realizando, de manera periódica, numerosas solicitudes de acceso que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, desnaturalizando este procedimiento como si de una suerte de buzón de consultas, quejas o sugerencias se tratara. En concreto, desde el 24 de marzo de 2025 hasta el 9 de junio de 2025, constan 25 solicitudes de este mismo peticionario, la gran mayoría de ellas no justificadas con la finalidad de la Ley de Transparencia, algunas notablemente prolijas y conteniendo importantes exigencias, suponiendo una elevada carga de trabajo para una entidad que, reiteramos, no recibe financiación presupuestaria para atenderlas.

En este sentido, cabe traer a colación la Resolución R/251/2021, en la que el CTBG ha señalado que la Ley de Transparencia no puede amparar el abuso de un derecho o el ejercicio antisocial del mismo. En efecto, el procedimiento de acceso diseñado por la Ley de Transparencia no tiene como objetivo responder preguntas concretas y específicas, ni constituirse en un buzón indiscriminado preguntas o sugerencias. La degradación de este procedimiento mediante su utilización instrumental no es

en modo alguno deseable, como así ha reconocido ese propio Consejo, al señalar en diferentes resoluciones que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa. Asimismo, se produciría una altísima saturación que pondría en cuestión la viabilidad del sistema, en detrimento de la atención que merecen otras peticiones.

Resulta también procedente mencionar la Resolución CTBG 2025-0618, la cual, si bien resulta relativa a otro peticionario, advierte que «de continuar incrementándose el número de solicitudes presentadas ante la entidad reclamada, el uso que el reclamante viene haciendo del derecho de acceso a la información es susceptible de afectar gravemente a su actividad ordinaria, lo que puede llevar a calificar su actuación como abusiva; y, en la misma línea, resulta susceptible de afectar gravemente a la actividad de este Consejo en la resolución de las reclamaciones presentadas por otros ciudadanos.»

En definitiva, se pone de manifiesto un uso desviado del derecho de acceso, contrario a los fines previstos por el legislador, con desnaturalización del procedimiento legalmente previsto.

Por último, cabe reseñar que respecto de las solicitudes que afectan al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias E.P.E., con ocasión del oportuno trámite de audiencia, esta entidad se ha opuesto a facilitar lo pedido.

5º.- Atendiendo a las consideraciones que anteceden, se acuerda la inadmisión de las solicitudes arriba transcritas, en virtud de los artículos 13, 18.1. c) y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, siendo de aplicación complementaria, en los supuestos antes referidos, el límite contemplado en el artículo 14.1. h) de la citada norma. (...).»

3. Mediante escrito registrado el 30 de junio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto lo que sigue:

«PRIMERO.- Sobre el concepto de Información Pública (Artículo 13 LTAIBG) y la no exigencia de reelaboración (Artículo 18.1.c LTAIBG).

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



RENFE-Operadora, E.P.E. inadmite parte de mis solicitudes alegando que su objeto no constituye "información pública" conforme al artículo 13 de la Ley de Transparencia, o que requerirían una acción previa de reelaboración, conforme al artículo 18.1.c). Sin embargo, esta interpretación resulta restrictiva y contraria a la finalidad de la Ley y a la doctrina del CTBG y la Audiencia Nacional.

- *El artículo 13 de la Ley 19/2013 define la información pública como "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 públicas". Mis solicitudes se refieren precisamente a documentos y criterios preexistentes, elaborados en el ejercicio de las funciones de RENFE-Operadora y Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.*
- *En relación con las solicitudes 001-105012 y 001-105013, se niega el acceso a "instrucciones, normativas internas, protocolos técnicos o criterios" y "planes, informes, propuestas o previsiones existentes". El solicitante ha explicitado que "no requiere la elaboración de informes nuevos o valoraciones expresas por parte del órgano, sino que se limita a pedir el acceso a información ya existente en poder de la entidad". Esta formulación se ajusta a la doctrina del CTBG y de la Audiencia Nacional, que han establecido que el derecho de acceso ampara la entrega de documentos que formen parte de la actividad administrativa previa, sin exigir a la Administración la creación de nueva información. Las solicitudes se ciñen a documentos administrativos reales, sin implicar una reflexión, valoración ni posicionamiento subjetivo.*
- *Respecto a la solicitud 001-105189, que pide copia de documentos que acrediten, justifiquen y expliquen la decisión del cambio de horario del servicio Regional Exprés 18104, así como informes entre Renfe y ADIF, la Resolución de inadmisión argumenta que se busca "recabar una valoración o pronunciamiento sobre una concreta cuestión" y que "no constituyen peticiones de acceso a información pública que pueda responderse con la entrega de una determinada información preexistente". Esto es incorrecto. La solicitud pide la copia de documentos e informes ya existentes que fundamenten dicha decisión, no la creación de un nuevo informe de valoración o un pronunciamiento subjetivo. La propia respuesta de Renfe al reclamante hace referencia a "informes y documentos emitidos por Renfe a Adif" y "informes y documentos emitidos por Adif a Renfe", lo que demuestra la preexistencia de la información solicitada.*

- La Resolución del CTBG 2025-0068, de 22 de enero de 2025, citada por la propia Renfe, reitera que el derecho de acceso se centra en "los documentos y contenidos que obren en poder de los sujetos obligados por haber sido elaborados y adquiridos en ejercicio de sus funciones" y que "la preexistencia de la información es el presupuesto necesario para el ejercicio del derecho". Mis solicitudes cumplen con este presupuesto.

SEGUNDO.- Sobre el Ejercicio Anómalo y Abusivo del Derecho de Acceso (Artículo 18.1.e LTAIBG) y la Reiteración de Solicitudes.

RENFE-Operadora, E.P.E. argumenta un "ejercicio anómalo y abusivo" del derecho de acceso, citando el volumen de solicitudes y la reiteración de consultas o quejas con el mismo objeto.

- *El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental que permite a los ciudadanos fiscalizar la actuación de los poderes públicos. La cantidad de solicitudes presentadas por un mismo ciudadano no puede, por sí misma, constituir una causa de inadmisión por "abuso de derecho" si cada una de ellas es legítima en su contenido. La carga de trabajo, aunque relevante, no puede suponer una restricción indebida al ejercicio de un derecho reconocido legalmente. La Administración debe proveerse de los medios adecuados para atender las solicitudes de transparencia.*
- *En cuanto a la alegada reiteración de la solicitud 001-103775 sobre la ausencia de taquillas, si bien puede haber una conexión temática, cada solicitud tiene su propio objeto específico y puede requerir información distinta dentro del ámbito general. La Ley de Transparencia no impide que un ciudadano solicite información sobre diferentes aspectos de una misma problemática o que profundice en cuestiones ya abordadas.*
- *La doctrina del CTBG establece que una solicitud resultaría manifiestamente repetitiva cuando "coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18" o cuando "el solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habérsele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante". Si bien se hace referencia a la solicitud 001-103775, no se ha demostrado que las solicitudes actuales sean idénticas en su formulación o que busquen eludir una resolución anterior sobre el mismo objeto y contenido. Las diferencias entre las solicitudes pueden no ser*

meramente formales, sino sustanciales, buscando información más detallada o con un enfoque distinto.

• La calificación de las solicitudes como "quejas" o "consultas" no puede servir para eludir el deber de transparencia. Si se pide acceso a documentos que sustentan decisiones o criterios, se trata de información pública, con independencia de que el solicitante pueda tener un interés legítimo en expresar su disconformidad con alguna actuación de la entidad.

TERCERO.- Sobre los Contratos Privados y el Límite de Intereses Comerciales (Artículo 14.1.h LTAIBG).

RENFE-Operadora, E.P.E. inadmitió 16 solicitudes de acceso completo a expedientes de contratación privada (EXP. 2025-00694, 2016-01489, 2015-00810, 2014-01066, 2014-01476, 2013-01229, 2018-00452, 2016-01147, 2023-06572, 2020-01016, 2020-01531, 2016-00349, 2014-00886, 2023-06928, 2018-00679, 2015-00738) alegando que la información completa, especialmente los pliegos de prescripciones técnicas, podría vulnerar intereses comerciales, secretos empresariales o propiedad intelectual.

• El artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia establece como límite el acceso a la información que suponga un perjuicio para los "intereses económicos y comerciales". Sin embargo, este límite debe interpretarse de forma restrictiva y ponderada con el principio de transparencia. No toda la información contenida en un expediente de contratación puede ser considerada automáticamente como secreto empresarial.

• La disponibilidad de la adjudicación en la plataforma de contratación del Estado no satisface plenamente el interés público en la transparencia. La solicitud de los "pliegos de prescripciones técnicas" es esencial para entender las condiciones técnicas, calidades, y requisitos específicos de los servicios o suministros contratados, lo que permite una fiscalización real de la gestión de fondos públicos y la calidad de los servicios.

• Si bien se hace referencia a jurisprudencia europea sobre la confidencialidad en la contratación, dicha jurisprudencia no avala una denegación generalizada de la información, sino que exige una ponderación. La protección de los "intereses económicos y comerciales" debe limitarse a aquella información cuya divulgación suponga un daño real y demostrable a la empresa, no a la totalidad de los documentos del expediente.

• La afirmación de que el solicitante no ha puesto de manifiesto ningún motivo legítimo que prevalezca sobre la protección de los intereses económicos es una carga indebida para el solicitante. Es la Administración quien debe justificar de forma individual y motivada la aplicación del límite, demostrando el perjuicio concreto que se causaría con la divulgación de cada parte de la información.

• RENFE-Operadora, como entidad pública empresarial, está sujeta a los principios de publicidad y transparencia en su actividad contractual. La consideración de la documentación de contratos de naturaleza privada como "secretos empresariales" de forma automática sin una justificación pormenorizada, es contraria a la esencia de la transparencia en la gestión de recursos públicos.

CUARTO.- Sobre el Convenio RENFE Viajeros y la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Solicitud 001-104900).

RENFE-Operadora, E.P.E. sugiere que la solicitud de este convenio debería dirigirse a las Administraciones públicas competentes y esperar a su publicación, y que el convenio no encaja en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

• El convenio solicitado es un documento en el que RENFE Viajeros es parte firmante. Por lo tanto, obra en su poder y fue elaborado en el ejercicio de sus funciones. Negar el acceso basándose en que la solicitud debería dirigirse a otra entidad es una práctica dilatoria y contraria al principio de "ventanilla única" que rige el derecho de acceso.

• La obligación de transparencia no se limita a lo que ya está publicado o a la espera de ser publicado.

La Ley de Transparencia permite el acceso a la información preexistente en poder del sujeto obligado.

SEXTO.- Sobre la oposición de ADIF.

La mera oposición de ADIF a facilitar la información no puede ser un motivo para denegar el acceso si la información solicitada es pública y no concurren límites legalmente establecidos y debidamente motivados.

Por todo lo expuesto,

SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO:

Que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo a trámite y, previos los trámites oportunos y la solicitud de los expedientes a RENFE-Operadora, E.P.E.:

1. *Revoque la Resolución de inadmisión dictada por RENFE-Operadora, E.P.E. respecto a las solicitudes de información pública registradas bajo los números 001-104900, 001-105012, 001-105013, 001-105189, 001-105299, 001-105300, 001-105301, 001-105302, 001-105303, 001-105305, 001-105306, 001-105307, 001-105308, 001-105309, 001-105310, 001-105311, 001-105312, 001-105313, 001-105314, 001-105315.*
 2. *Declare el derecho del abajo firmante a acceder a la información solicitada en su totalidad, salvo aquella parte que, tras una ponderación individualizada y motivada por parte de RENFE-Operadora, E.P.E. y la ratificación, en su caso, de este Consejo, se demuestre fehacientemente que incurre en alguno de los límites del artículo 14 de la Ley de Transparencia, debiendo especificarse de forma concreta qué información se deniega y por qué.*
 3. *Ordene a RENFE-Operadora, E.P.E. la entrega de la información solicitada en el plazo legalmente establecido.»*
4. Con fecha 1 de julio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 23 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...)

La Resolución impugnada fue dictada en estricto cumplimiento de lo establecido en la Ley de Transparencia, fundamentándose en causas de inadmisión expresamente previstas en su articulado, concretamente en los artículos 13 y 18.1, apartados c) y e), sin perjuicio de la aplicación subsidiaria o complementaria del artículo 14.1.h) de la citada norma. La reclamación formulada no logra desvirtuar la presunción de acierto de la Resolución ni acredita que las solicitudes presentadas cumplan con los requisitos legales exigidos para su admisión.

Se comprobó la concurrencia de un ejercicio anómalo y abusivo de este derecho, de configuración legal, aunque ciertamente muy importante en nuestro sistema legal. Esto justifica la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia. Asimismo, en numerosos supuestos, lo solicitado no constituye información pública en los términos del artículo 13 de la citada norma, al no referirse a funciones administrativas ni constituir este procedimiento el cauce adecuado para la formulación de quejas o consultas.



En relación con los expedientes de contratación, se ha solicitado el acceso íntegro a contratos privados de la mercantil Renfe Viajeros. Se puso de manifiesto que la información pública y esencial ya se encuentra publicada en la Plataforma de Contratación. No puede darse acceso a documentación protegida por la normativa sobre secretos empresariales, propiedad intelectual e industrial, cuya divulgación podría comprometer los intereses económicos y comerciales de las entidades contratistas. En consecuencia, aunque pudiese cuestionarse la inadmisión, resultaría aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.h), conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asuntos C-450/06, T-363/14 y C-54/21, ya citados en la Resolución). Asimismo, el hecho de que Renfe Viajeros deba licitar determinados contratos no implica, per se, el ejercicio de funciones o potestades públicas, de forma que se otorgue carácter público a la información generada o adquirida en su preparación o ejecución, conforme al artículo 13 de la Ley de Transparencia. En este sentido, resulta pertinente reiterar la doctrina establecida en la Resolución 816/2019 del CTBG, que desestima solicitudes no vinculadas al ejercicio de funciones públicas.

Adicionalmente, debe señalarse que el reclamante no ha alegado motivo legítimo alguno, de naturaleza pública o privada, que justifique la prevalencia del interés en el acceso sobre la protección de los intereses económicos y comerciales legítimos de Renfe Viajeros y de las entidades adjudicatarias.

Respecto a la solicitud de un concreto convenio, con independencia de que lo idóneo sería dirigir la solicitud a la Administración competente que lo suscribe, y no a una empresa, al tratarse de un documento pendiente de publicación oficial, resulta razonable esperar a esa publicación, conforme al régimen legal aplicable. Conviene evitar una sobrecarga innecesaria de solicitudes, sin que ello suponga una vulneración del derecho de acceso.

En cuanto a las solicitudes relativas a la ausencia de taquillas comerciales y atención al público en determinadas estaciones, se comprobó que su objeto coincidía sustancialmente con el de la solicitud 001-103775, ya resuelta con anterioridad. Esta reiteración de solicitudes, sin aportar elementos sustancialmente nuevos, determina su inadmisión conforme al artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, al constituir un ejercicio abusivo del derecho de acceso que genera una carga de trabajo injustificada para la entidad. El CTBG, en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, ha establecido que una solicitud puede considerarse manifiestamente repetitiva cuando coincide con otras previamente presentadas y resueltas, cuando el solicitante conoce de antemano el sentido de la resolución, o

cuando se presentan en plazos que impiden la finalización de la tramitación anterior. En el presente caso, se advierte una instrumentalización del procedimiento de acceso con la finalidad de obtener un resultado distinto al ya resuelto, mediante la reformulación o reiteración de solicitudes sustancialmente idénticas.

Asimismo, determinadas solicitudes, como las identificadas con los números 001-105012, 001-105013 y 001-105189, no persiguen el acceso a información pública en los términos del artículo 13 de la Ley, sino que pretenden obtener valoraciones, explicaciones o pronunciamientos por parte de la entidad solicitada. Esta desviación del objeto del derecho de acceso ha sido reiteradamente inadmitida por el CTBG (Resoluciones 67/2015, de 29 de mayo y 186/2015, de 9 de septiembre), y por la Audiencia Nacional (recurso de apelación 63/2016).

A modo de ejemplo solicitudes como la 001-105189 derivan de reclamaciones previas presentadas por el peticionario en el cauce previsto por la legislación sectorial, ante Renfe Viajeros, lo que pone de manifiesto un uso anómalo del procedimiento de acceso por parte del ahora reclamante.

Además, la atención a estas solicitudes implicaría evacuar, por parte de la mercantil prestadora del servicio, un informe para atender cada una de ellas. Se trata de una labor de reelaboración, incompatible con los fines de la Ley de transparencia, conforme al artículo 18.1.c) y al Criterio Interpretativo CI/007/2015: «(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. (...)».

Finalmente, en aplicación del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia y conforme al Criterio Interpretativo CI/003/2016 del CTBG, se constata que el solicitante ha venido presentando, de forma reiterada y sistemática, un elevado número de solicitudes de acceso que exceden los fines legítimos del derecho reconocido en dicha norma. En concreto, entre el 24 de marzo y el 9 de junio de 2025, se han registrado 25 solicitudes, muchas de ellas extensas, reiterativas y carentes de conexión con los principios del derecho de transparencia administrativa, lo que ha supuesto una carga de trabajo desproporcionada para la mercantil concernida, que se financia con ingresos de mercado y no disponiendo tampoco su matriz de consignación presupuestaria para atender este volumen de peticiones.

El CTBG ha reiterado, en resoluciones como la R/251/2021 y la 2025-0618, que el derecho de acceso no puede ejercerse de forma abusiva ni convertirse en un canal indiscriminado de consultas o sugerencias. La utilización instrumental del procedimiento, con fines ajenos a la obtención de información pública preexistente, compromete la eficacia del sistema y perjudica la atención debida a otras solicitudes legítimas. En consecuencia, se aprecia un uso desviado del derecho de acceso, contrario a su finalidad legal, lo que justifica plenamente la inadmisión de las solicitudes por la causa prevista en el artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia. Frente a la motivación, suficiente y adecuada, de la Resolución, el reclamante no despliega una argumentación que ponga de manifiesto error de hecho o de Derecho o apartamiento del marco legal y doctrinal».

5. El 23 de julio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 24 de julio de 2025 en el que reitera los argumentos ya vertidos en anteriores escritos.
6. Con fecha 24 de julio de 2025, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 24.3 LTAIBG, en su condición de tercero interesado, se puso a disposición del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) copia de las actuaciones practicadas a fin de que, en el plazo de diez días, manifestase lo que tuviese por conveniente, procediéndose a notificar al reclamante la suspensión del plazo para resolver como consecuencia de la aplicación de este trámite legal. Con fecha 11 de agosto de 2025 se recibió escrito en el que, tras señalar que la entidad ha valorado el contenido de la solicitud formulada, precisa que no aprecia la necesidad de introducir en las alegaciones, ya manifestadas, aclaraciones, matizaciones o elementos adicionales que modifiquen o complementen lo ya expuesto por la reclamada RENFE-Operadora E.P.E.. En consecuencia, concluye, «informa que esta entidad se adhiere a los razonamientos y alegaciones ya manifestados en el presente trámite y a sus fundamentos legales, oponiéndose totalmente a la concesión de la información y sin que ello suponga renunciar a derechos que pudieran corresponder en otras fases del procedimiento o en los cauces previstos por el ordenamiento jurídico».



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG³ y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de 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, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de veinte solicitudes, formuladas en los términos que han quedado reflejados en el antecedente primero de esta resolución.

La entidad requerida dictó resolución en la que desestimó el acceso a todas las solicitudes por aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG. Asimismo, en la resolución desestimatoria también invocó, para algunas de ellas según ha quedado reflejado en los antecedentes, que lo solicitado no se trataba

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>

de información pública en los términos contemplados en el artículo 13 LTAIBG, así como en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) y en el límite abordado en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

4. El punto de partida de esta resolución ha de referirse a dilucidar el alcance de la noción de “información pública” como objeto del derecho de acceso. Conviene, a estos efectos, recordar que el artículo 13 LTAIBG incluye una noción amplia de información pública que se refiere a documentos y contenidos en todo formato o soporte determinándose la naturaleza pública de las informaciones por la concurrencia de dos requisitos: (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. Circunstancias que, sin lugar a duda, concurren en el presente supuesto.

En efecto, establece el artículo 2.1.c) LTAIBG que las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a «[l]os organismos autónomos, las Agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad». Por su parte, y en lo que aquí interesa, en la medida en que la información solicitada concierne directamente a Renfe Viajeros, el artículo 2.1.g) LTAIBG incluye en su ámbito de aplicación a «[l]as sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100».

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada —referida a convenios, criterios de actuación y planes sobre instalación de taquillas, informes sobre accesibilidad de servicios, criterios sobre cambio de horarios de trenes y contratos— resulta también claro que se trata de una información que obra en poder del sujeto obligado por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones. En este sentido debe remarcarse que los elementos que definen la naturaleza de una información como «información pública» (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza del órgano o la entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio de sus funciones, sin haber añadido el legislador calificativo alguno sobre el concreto tipo de funciones que se realizan.



La anterior conclusión no se ve alterada por la invocación de la resolución de este Consejo que cita la resolución impugnada (R 816/2019, de 11 de febrero de 2020) puesto que no resulta aplicable al caso ahora examinado al versar sobre el acceso a unas actas de una Corporación de Derecho Público (Comunidad de regantes), entidades que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.e) LTAIBG, únicamente quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la misma en lo que atañe a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, acotación que la LTAIBG no prevé para el caso de las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales para las que, como se ha expuesto, el legislador ha dispuesto la aplicación plena de la LTAIBG en los apartados del artículo 2.1 antes reproducidos.

5. Sentado lo anterior, procede comprobar seguidamente si concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG que invoca la entidad en la resolución impugnada, partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación.

Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que «*>[]a 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*» [por todas, STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

Por lo que concierne a la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, la jurisprudencia sentada sobre este particular «*exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*» [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], por lo que deberá justificarse, por un lado, ese carácter abusivo de la reclamación —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 de Código Civil (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)— y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés

meramente privado —pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita que «en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que «el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»; remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG—.

Por otro lado, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)».

6. En este caso, el carácter abusivo de la solicitud y la consecuente concurrencia de la causa de inadmisión invocada se justifican por la entidad competente, en primer lugar, en la indicación de que el interesado habría presentado un total de 25 escritos desde el 24 de marzo al 9 de junio de 2025, lo que no ha sido discutido por el reclamante.

Este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones, entre ellas la R CTBG 1094/2023, de 21 de diciembre, que el criterio cuantitativo no resulta per se determinante del carácter abusivo de la solicitud, toda vez que, el número de solicitudes presentadas por una misma persona no ha de suponer, necesariamente, una extralimitación en el



ejercicio del derecho -que es lo que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG-. Ahora bien, tampoco puede obviarse que la reiteración en el ejercicio del derecho, aun cuando no constituya un elemento determinante del carácter abusivo, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En tal sentido, las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa. De este modo, las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes.

7. En lo que atañe a este caso, de las alegaciones del Ministerio y de los documentos obrantes en el expediente se desprende, en efecto, (i) la existencia de un elevado número de peticiones presentadas por el mismo peticionario (ii) la heterogeneidad de la temática que abarcan – convenios, información sobre criterios de actuación y planes sobre instalación de servicios, informes sobre accesibilidad de servicios por colectivos determinados, criterios que motivan la decisión del cambio de horario de trenes, contratos – y, finalmente, (iii) la sobrecarga a la que se somete tanto a la unidad de tramitación, como al centro directivo competente para resolver, como consecuencia del elevado número de solicitudes presentado en un corto periodo de tiempo por la misma persona ante el mismo órgano, lo que ocasiona una paralización de la actividad ordinaria.

Pues bien, acreditados todos estos factores, considera este Consejo que, en efecto, se ha incurrido en un abuso de derecho en la medida en que se aprecia un ejercicio extralimitado del mismo que no responde a las pautas habituales con arreglo al criterio de actuación del ciudadano medio y, en definitiva, a criterios de razonabilidad. Se constata, así, que se han sobrepasado de forma manifiesta los límites normales del ejercicio de un derecho a que se refiere el artículo 7 del Código Civil y, además, esta extralimitación, que deriva de las circunstancias descritas, produce un claro perjuicio a terceros (a la propia Administración y a los administrados), al demandar la dedicación de una elevada cantidad de recursos públicos. Ello conduce a que, una actuación que, individualmente considerada, aparece como correcta, constituya una extralimitación en el ejercicio del derecho de acceso a la información desde el momento en que su ejercicio reiterado, habitual, intenso y referido a una amplia heterogeneidad de temáticas provoca que, de asumirse su tramitación y respuesta, se verían gravemente afectadas las funciones y las actividades de gestión diaria del órgano responsable.

R CTBG
Número: 2025-1546 Fecha: 26/12/2025

8. Constatado el ejercicio abusivo del derecho, debe comprobarse si, además, se detecta la falta de justificación en la finalidad de la ley que permitiría la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Desde esta perspectiva ha de partirse de la premisa de que una 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 y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Pues bien, resulta evidente que, en este caso, si se atendiera al contenido de las solicitudes de información de forma individualizada podría constatarse, al menos de parte de las mismas, la finalidad de conocer información caracterizada como pública en el sentido definido en el artículo 13 LTAIBG, tal y como ha quedado reflejado en el anterior Fundamento Jurídico 4. No obstante, dado lo expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos y los hechos descritos en los antecedentes, es necesario atender a la globalidad de la actuación llevada a cabo por la reclamante porque es precisamente esa reiteración, esa habitualidad y esa intensidad en el ejercicio del derecho la que compromete la actuación del órgano competente al verse obligada a resolver sus solicitudes. Desde esa visión en conjunto no se aprecia que la finalidad resida en el interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos, sino, al contrario, más bien una ausencia de interés legítimo y una tendencia a colapsar el funcionamiento de un determinado órgano.

En este sentido la Entidad requerida invoca el Criterio Interpretativo CI/003/2026, de 14 de julio, –que, recuérdese, señaló que puede declararse el carácter abusivo de una solicitud de información «cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos»–, precisando en su escrito de alegaciones que la presentación de 25 solicitudes de acceso ha supuesto una carga de trabajo desproporcionada para la mercantil concernida, que se financia con ingresos de mercado, no disponiendo tampoco su matriz de consignación presupuestaria para atender este volumen de peticiones.

Tal y como ha quedado reflejado en la anteriormente mencionada resolución de este Consejo R CTBG 527/2025: «La lectura de la relación de solicitudes de información que se incluyen en las resoluciones del Ministerio del Interior presentadas junto con las reclamaciones evidencia el empleo de una técnica de goteo de solicitudes, es



decir, se presentan varios escritos sucesivos sobre un mismo tema, con diferencia de pocos días entre ellos. Además, cada uno de los escritos incluye varias peticiones (solicitudes en racimo), y los temas de las solicitudes se van alternando, versando sobre los aspectos más heterogéneos y variados, abarcando desde la información más detallada sobre las actuaciones de vigilancia de vuelos y aeronaves hasta cuestiones referidas a la conservación de bienes culturales o a actuaciones judiciales penales, e incluyendo también peticiones de actuaciones concretas a la Administración, todo ello con alusiones referidas a lo que el interesado considera actuaciones inadecuadas de autoridades de su entorno inmediato. Esta diversidad (y a la vez disparidad) en la información cuya obtención se pretende supone para el órgano que debe tramitar y resolver tales solicitudes un gravamen desproporcionado respecto valor que para los fines de la LTAIBG aporta el conocimiento de tal información.»

9. En resumen, entiende este Consejo que confluyen las dos características que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, resulta evidente que, del número de solicitudes presentadas por el reclamante, del corto periodo del tiempo en el que se formalizan, del volumen de información que se pretende y del órgano encargado de tramitarlas (atendiendo a sus recursos materiales y humanos), las solicitudes de información a las que se refiere esta resolución resultan, consideradas en su conjunto, abusivas.

En consecuencia, debe confirmarse la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG invocada por la entidad concernida, sin que resulte preciso analizar la concurrencia de los demás óbices invocados en la resolución recurrida, y desestimar la reclamación objeto de este procedimiento.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a RENFE OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1546 Fecha: 26/12/2025

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>