



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 23/01/2024

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-079003

N/REF: 2292-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: Renfe Viajeros S.M.E., S.A.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Hora registrada de llegada de un tren.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de abril de 2023 un particular solicitó a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Desde la sede electrónica de ADIF se me ha remitido al Portal de Transparencia para la obtención de información pública.

La información que desearía conocer es la hora de llegada registrada por ADIF de un tren en concreto a efectos de una reclamación pendiente con RENFE:

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

AVANT 09230

Fecha: 4 de abril de 2023

Llegada a la estación de A Coruña procedente de Ourense.

¿Podrían facilitarme la hora de llegada registrada por ADIF para este tren?».

2. Con fecha 25 de abril de 2023, ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dio trámite de audiencia a RENFE-Operadora, E.P.E., matriz de Renfe Viajeros, en cumplimiento del artículo 19.3 LTAIBG, por considerar que la solicitud era susceptible de afectar sus derechos o intereses.

Con fecha 18 de mayo de 2023, RENFE OPERADORA presenta sus alegaciones y manifiesta su oposición a la entrega de la información solicitada en virtud del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2023 que considera como causa de inadmisión a trámite las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley, en la medida en que no se trata de una petición que tenga encaje en la norma.

3. Mediante resolución de 15 de junio de 2023, ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) acuerda la concesión de la información en los siguientes términos:

« (...) Pues bien, en sus alegaciones Renfe Operadora manifiesta que la solicitud (...) “supone un ejercicio instrumental y abusivo del derecho de acceso”, que “el trámite de acceso a la información pública no puede ni debe desnaturalizarse, de forma que se utilice instrumentalmente para tratar de sustituir o complementar los cauces expresamente habilitados para la tramitación de quejas, reclamaciones, sugerencias o consultas por parte de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario”, y que el mismo “no tiene como objetivo canalizar la insatisfacción de los usuarios o clientes de los servicios prestados por una empresa”

A estos efectos, se debe empezar recordando que el Tribunal Supremo en su Sentencia dictada en el Recurso de Casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020 estableció que, “la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurren otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de

transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”. Ello implica que la motivación expresada por el Sr. (...) para fundamentar su solicitud no puede por sí misma justificar la aplicación en el presente caso del art. 18.1 e); menos aún cuando se ha admitido abiertamente la existencia de la información pública solicitada. (...)

En el caso analizado, ADIF AV entiende que no se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, no es posible concluir que la actuación del Sr. (...) sea contraria a la equidad y la buena fe. No se desprende que haya una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

Al mismo tiempo, y de manera similar a lo señalado por el CTBG a la propia Renfe Operadora en la resolución R/0364/2022, es necesario señalar que no se ha justificado por la propia Renfe Operadora que se trate “de una solicitud manifiestamente repetitiva de otras anteriores que ya hayan recibido respuesta, ni se constata el carácter abusivo de la solicitud, partiendo, desde luego, de la premisa de la interpretación estricta de las restricciones al ejercicio del derecho (causas de inadmisión o límites previstos en el artículo 14 LTAIBG) tal como se desprende de consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS 16 de octubre de 2017 7 (ECLI: ES:TS:2017:3530)”.

Finalmente, respecto a si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la Ley 19/2013, tal y como se indica en su Preámbulo; se debe concluir que la con su solicitud se pretende someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. Por consiguiente, se entiende que la finalidad de la solicitud está justificada con la finalidad de la ley y, por tanto, procede conceder el acceso a la información solicitada.

Por último, a tenor de lo establecido en el artículo 22 apartado 2 de la Ley 19/2013, al haberse emitido alegaciones en las que se manifiesta la oposición de terceros, se hará entrega de la citada información una vez haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo, sin que se haya formalizado o haya sido resuelto, confirmando el derecho a recibir la información».

4. Mediante escrito registrado el 3 de julio de 2023, RENFE VIAJEROS interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto

« (...) Si ADIF AV considera oportuno abrir una nueva 'línea de negocio', consistente en informar, esperemos que gratuitamente en todos los casos, a los clientes de las empresas ferroviarias de los datos de circulación de cada tren, es muy dudoso que deba calificar esas peticiones como de información pública y reencaminarlas y someterlas al régimen de la Ley de Transparencia. En cualquier caso, debe ser cada empresa ferroviaria, pública o privada, la que informe a sus clientes de esos datos y no es evidente que constituya información pública, ni cuando el tren lo explota una sociedad mercantil privada, ni cuando las acciones de dicha mercantil están en manos del sector público.

Y en este marco, el hecho de que ADIF AV sea una entidad de derecho público, y que, por lo tanto, se encuentre incluida dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia, no puede significar que toda la información que elabore o de la que disponga deba ser considerada pública, incluida, como es el caso, aquella que recibe como consecuencia de la relación de prestación de servicios a las empresas ferroviarias, públicas o privadas. En rigor, únicamente es pública la información que guarde relación con el cumplimiento de los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Esta es la que permita someter a escrutinio la actividad de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, condiciones que no concurren en los datos de circulación de los trenes, en un servicio que ya no tiene 'publicatio', la condición de servicio público y está plenamente liberalizado, con tres operadores concurriendo en estos servicios comerciales, dos de ellos privados.

Estos objetivos y fines no se compatibilizan con el acceso por parte de un cliente de una empresa ferroviaria a la hora de llegada de su tren a una estación un día determinado. Por ello, dicha información, que se circunscribe a la actividad de transporte ferroviario, sometida a derecho privado y objeto de un contrato, no debería considerarse pública a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. (...)

Teniendo en cuenta los propios términos de la solicitud, en el trámite de audiencia concedido por ADIF AV a RENFE-Operadora, esta entidad puso de manifiesto que suponía

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

un ejercicio instrumental y abusivo del derecho de acceso a la información pública, trámite que no puede ni debe desnaturalizarse, de forma que se utilice para sustituir o complementar los cauces expresamente habilitados por la ley para la tramitación de las quejas y reclamaciones por parte de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario. Adicionalmente, esta información es facilitada por las empresas ferroviarias, sin que sea preciso que sea corroborada por la entidad que gestiona la infraestructura. Lo contrario supondría un nuevo modelo de gestión de reclamaciones no previsto legalmente, y notablemente más costoso y complicado.

En consecuencia, se interesó expresamente su inadmisión, con fundamento en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, que establece que [s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes (...) [q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Como apoyo de dicha pretensión, se hizo alusión al Criterio Interpretativo del CTBG núm. CI/003/2016 y a la Resolución RT/0103/2021, relativa a un supuesto similar al que ahora nos ocupa. En ese caso se requirió determinada información para su utilización como prueba en un procedimiento judicial. Frente a dicha solicitud, el CTBG puso de manifiesto que [u]na interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma, y concluyó desestimando la reclamación, al resultar de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia. (...)

Partiendo del referido precepto y de la doctrina sentada por el CTBG, entre otras, en la Resolución 251/2021, no cabe duda de que el peticionario se ha servido de la Ley de Transparencia de manera instrumental, buscando una apariencia de buen derecho para obtener un informe, que corrobore la información de la que ya dispone, al margen de los cauces previstos en la normativa sectorial para las reclamaciones en el transporte ferroviario.

En consecuencia, cabe concluir que en el presente caso el derecho de acceso estaría fuera de los límites normales de su ejercicio. (...)».

5. Con fecha 6 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) 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 considere pertinentes. El 28 de julio de 2023 se

recibió escrito en el que, considerando que la reclamación no desvirtúa el contenido de la resolución recurrida, «ratifica y reitera los mecanismos jurídicos invocados y los argumentos que los sostenían».

6. El 1 de agosto de 2023, se concedió audiencia a la entidad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 2 de agosto de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

« (...) En definitiva, existe una necesidad cierta de continuar acotando, mediante doctrina administrativa, el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia. Y es que la excesiva extensión práctica de ese ámbito, a ámbitos empresariales, de prestación de servicios y de funcionamiento de mercados desregulados, pone en cuestión su eficacia, existiendo riesgo de 'morir de éxito, si se nos permite esta licencia.

En definitiva, sin negar en modo alguno el derecho a quien concertó un contrato de transporte, de viajeros o de mercancías, a disponer de acreditación del momento de llegada a destino, no vemos que sea materia subsumible en el régimen de transparencia administrativa. (...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder

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

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

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

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

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 una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la hora registrada de llegada de un tren concreto procedente de Ourense y destino A Coruña.

El organismo requerido dio trámite de audiencia a una tercera entidad pública al considerar que el acceso podía afectar a sus derechos e intereses, oponiéndose ésta al mismo por considerar la solicitud abusiva en el sentido del artículo 18.1.e) LTAIBG. Recibidas las alegaciones, el organismo dicta resolución en la que acuerda conceder el acceso a la información solicitada, al no apreciar el carácter abusivo de la solicitud. Frente a esta resolución se presenta reclamación por parte RENFE, que se opuso al acceso.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *«sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»*.

A la hora de aplicar lo previsto en este precepto, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* (STS de 12 de noviembre de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:3870). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del 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 para afirmar tal circunstancia la persecución de un interés *meramente privado*.

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 sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«La 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)».

5. Ninguna de las referidas condiciones de carácter subjetivo y objetivo se han justificado ni se aprecian en la solicitud realizada. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal. En consecuencia, no se puede considerar justificado el carácter abusivo de la solicitud.

Por otra parte, tampoco se aprecia una falta de justificación en la finalidad de la ley o *desnaturalización del derecho* que alega RENFE, pues, si bien las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG -someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones- son las principales, ello no excluye que la solicitud de información pública persiga otras distintas, pues como ha subrayado el Tribunal Supremo *«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»*, y, *“el artículo 17.3 del LTAIBG, de igual forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los*

Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública”, de modo que “no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada (...), en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo del LTAIBG» [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)].

En definitiva, si bien es cierto que pueden existir otros cauces para obtener la misma información (en particular, mediante solicitud a la concreta empresa del transporte), lo cierto es que la información solicitada (consistente en la hora de llegada registrada de un determinado tren) reúne las características que establece el artículo 13 LTAIBG para calificarla como *información pública*, por lo que no existen razones jurídicas que permitan vedar su acceso por esta vía.

6. Por las razones expuestas, la reclamación debe ser desestimada y ratificada la resolución dictada por la entidad reclamada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por la entidad Renfe Viajeros S.M.E. S.A. frente a la resolución de ADIF / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual 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

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>

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: 2024-0076 Fecha: 23/01/2024

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>