



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 21/04/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-070900

N/REF: R-0764-2022 / 100-007291 [Expte. 1307-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Arqueo de caja en estación de tren

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 13 de julio de 2022 a la E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Mi madre (...) se ha personado (...) en la Estación de Tren de Ourense y se ha dirigido a la ventanilla a adquirir la Tarjeta (...)

Mi madre ha pagado con un billete de 50 euros y le han devuelto solo 4. El trabajador de la ventanilla, de malas maneras, alegó que mi madre se había ido de compras y le había pagado con un billete de 10 euros.

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

Solicito el arqueo de caja del turno de mañana del día 13/07/2022 de la ventanilla de la Estación de tren de Ourense a los efectos de verificar que efectivamente el trabajador ha robado 40 euros a mi madre y emprender las acciones legales oportunas.»

2. La E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 1 de agosto de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) debe indicarse que el objetivo de la LTAIBG, de acuerdo con lo establecido en el preámbulo de la norma, es someter a escrutinio la acción 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 nuestras instituciones.

Teniendo en cuenta lo anteriormente indicado, y en consonancia con lo estipulado en anteriores Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Resoluciones 109/2020 de 9 de marzo de 2020 y 634/2019 de 3 de octubre de 2019), la solicitud presentada no puede considerarse que esté dentro del ámbito de la LTAIBG, en tanto que (...) nos encontramos ante un conflicto privado consistente en una queja relativa a la prestación de un servicio por parte de Renfe, resultando que la presentación de quejas, reclamaciones o demandas por los ciudadanos no se incluye dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG, debiéndose presentar reclamación a través de cauces oportunos de conformidad con la normativa que resulte de aplicación. En estos mismos términos se pronuncia el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Resolución 049/2020 de fecha 17/04/2020.

Adicionalmente, la información requerida no cumple con las características de información pública establecidas por el artículo 13 de la LTAIBG. En concreto, (...) proceder al “arqueo de caja del turno de mañana del día 13/07/2022 de la ventanilla de la Estación de tren”.

Teniendo en cuenta los términos de la solicitud, es preciso destacar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha venido señalando que el derecho de acceso previsto en dicha ley no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes ad hoc fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, especialmente si dichos informes o respuestas tienen que ser elaboradas expresamente para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, tal como sucede en el presente caso. Puede traerse a colación, entre otras, la Resolución R/0276/2018 de fecha 16 de julio de 2018.

Por todo lo anteriormente expuesto, procede inadmitir la solicitud presentada con base en los artículos 13 y 18.1.e) de la LTAIBG, al requerirse información que no cumple con los requisitos de información pública y tratarse de una solicitud no ajustada a la finalidad de la Ley de Transparencia, quedando lo solicitado fuera de su ámbito de aplicación.

Sin perjuicio de lo anterior, se informa de que la reclamación ha sido trasladada a los servicios de posventa de Renfe Viajeros S.M.E., S.A.(...).»

3. Mediante escrito registrado el 20 de agosto de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

«PRIMERO.- La información que se solicita es el arqueo de la caja de la estación de tren de Ourense, gestionada por Renfe Operadora, entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (...)

Resulta palmario que de la solicitud de acceso a información formulada, de acuerdo con la motivación concedida, lo único que se pretende es conocer si hecho el recuento de caja de ese día teniendo en cuenta todas las formas de pago admitidas, si el saldo es positivo (sobra dinero), si cuadra el dinero con las ventas realizadas o si el saldo es negativo y por tanto falta dinero en la caja.

El artículo 13 LTAIBG define información pública (...). Queda claro pues que querer conocer el arqueo de caja de la estación de tren de Ourense del 13 de julio de 2022, esto es el saldo de las operaciones de ese día es una información que encaja plenamente tanto con la definición de información pública del artículo 13 LTAIBG, al tratarse de una información contenida en documentos que obran en poder de una entidad pública empresarial, que es un sujeto incluido en el ámbito de aplicación del título I, como en el escrutinio del manejo de los fondos públicos de dicha entidad pública empresarial, fondos manejados por personal laboral al servicio de la misma (...).

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

SEGUNDO.- Por otro lado, la resolución fundamenta la inadmisión de la solicitud en el artículo 18.1.e LTAIBG, es decir, que se trate de una solicitud manifiestamente repetitiva o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

En el caso que nos ocupa hemos de descartar de pleno que se trate de una solicitud manifiestamente repetitiva ya que solo se ha instado una vez.

En cuanto el carácter abusivo no justificado con la finalidad de la ley, tampoco se entiende que concurra este supuesto. En el criterio interpretativo 3/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se aborda con suficiencia esta cuestión en su punto 2.2 y que manifiesta que deben de concurrir cumulativamente dos elementos, que son tratarse de un abuso cualitativo y que la solicitud sea abusiva, esto es que sobrepase los límites del ejercicio del derecho (7.2 CC), obligue a paralizar el resto de la gestión, suponga un riesgo para los derechos de terceros, transgreda las normas, la costumbre o la buena fe.

En el caso que nos ocupa, no se observa que concurra ninguno de estos elementos y la propia resolución tampoco lo indica por lo que la motivación en ella contenida a este respecto es ciertamente cuestionable.

Por otro lado, el propio criterio interpretativo del CTBG considera que la solicitud de información justificada con la finalidad de la ley cuando el interés legítimo se fundamente en someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman decisiones, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

No cabe duda que en el caso que nos ocupa, es decir, conocer el arqueo de caja de la estación de tren de Ourense del 13 de julio, el interés legítimo se basa en conocer cómo se manejan los fondos públicos, pues en todo caso tanto los ingresos que se deriven de sus operaciones, obtenidos como contraprestación de sus actividades comerciales como los recursos económicos provenientes de los productos y rentas del patrimonio, son parte de régimen económico-financiero y patrimonial (...).

TERCERO.- Por último, la resolución parece fundamentarse en una serie de resoluciones del CTBG, con las que sinceramente, a juicio de esta parte, no guarda relación alguna el caso que nos ocupa, desconociéndose el motivo por el que se incluye en la resolución impugnada dicha mención.

Por un lado, cita las resoluciones 634/2019 y 109/2020. La primera se dirige contra el silencio administrativo de un recurso potestativo de reposición contra la desestimación por silencio de una solicitud de reintegro de pagos indebidos formulada ante la AEAT.

La segunda de ellas se dirige contra la respuesta a una queja por la falta de resolución de un recurso de reposición contra la resolución de aspirantes que habían superado un proceso selectivo en la Dirección General de la Policía.

En el caso que nos ocupa, si bien es cierto que presenté una queja ante Renfe, tal hecho no es óbice para formular una solicitud de acceso a la información ni esta tiene ningún tipo de relación procedimental con aquella. La queja se formula por una mala prestación del servicio, mientras que la solicitud de acceso a la información se basa en un interés legítimo, que en este caso es el conocimiento del manejo de los fondos públicos y que tiene por objeto tener acceso a dicha información, por lo que la finalidad de la queja carece de relación con la finalidad de la solicitud de acceso a la información (...)

El caso que nos ocupa, a juicio de esta parte, no tiene nada que ver con dichas solicitudes de acceso a la información puesto que ni se dirige contra una queja por un supuesto maltrato lingüístico solicitando cosas que nada tienen que ver con la finalidad de la ley, ni tampoco tiene como finalidad que se elabore un informe jurídico al respecto (...).

Lo cierto es que en el caso que nos ocupa no se solicita a Renfe Operadora ni un arqueo ad hoc ni un informe jurídico. Únicamente se solicita saber si tras realizar el arqueo de caja de la estación de tren de Ourense del 13 de julio sobró dinero, faltó dinero o si el saldo de las operaciones es cero. De esta manera se puede hacer un escrutinio del manejo de los fondos públicos de dicha dependencia (...).»

4. Con fecha 23 de agosto de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. A fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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 información del *arqueo de caja* del turno de mañana, del día 13 de julio de 2022, de la ventanilla de la estación de tren de Ourense.

El organismo requerido resuelve denegar el acceso a la información solicitada por entender, por un lado, que la misma no tiene los requisitos necesarios para ser

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>

considerada como *información pública* de acuerdo con el artículo 13 LTAIBG, y, por otro, que concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, al tratarse de una solicitud no ajustada con la finalidad de la Ley.

4. En primer lugar, cabe recordar que el artículo 13 de la LTAIBG dispone que «*se entiende por información 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*».

Así, el objeto del derecho de acceso a la información pública lo constituyen los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados, por lo que la existencia previa de la información, elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias, es presupuesto necesario para el ejercicio y el reconocimiento del derecho.

En este caso, la Administración sostiene que lo solicitado no puede considerarse comprendido dentro del ámbito de la LTAIBG, por cuanto se circunscribe en el ámbito de un conflicto privado que tiene su cauce concreto de resolución, a través del procedimiento de quejas, reclamaciones o demandas. En este sentido, no se trataría de una información que permita someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, ni cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.

Sin embargo, y tal como sostiene el reclamante – y le asiste la razón en este punto – la información que solicita, «*el arqueo de la caja de la estación de tren de Ourense*», como información del recuento de la recaudación de la caja, puede circunscribirse plenamente dentro de la categoría de información económico-financiera de la entidad, al permitir conocer el saldo de operaciones de ese día en ese punto concreto. Desde este punto de vista, no puede sostenerse que no contribuya a conocer cómo se manejan los fondos públicos. Y todo ello con independencia de la motivación concreta que posea el reclamante.

En consecuencia, y teniendo en cuenta además que el organismo requerido no ha alegado nada sobre la falta de disponibilidad de la información, debe rechazarse el argumento de que lo solicitado no tenga el carácter de información pública.

5. Sentado lo anterior, la cuestión que ha de examinarse, en segundo lugar, es la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG que

invoca el organismo en su resolución y que justifica, básicamente, en que el acceso se basa en la *«obtención de respuestas o la elaboración de informes ad hoc fuera del ámbito de un procedimiento administrativo»*, cuando *«dichos informes o respuestas tienen que ser elaborados expresamente para dar contestación a una concreta solicitud de acceso»*, y la misma deriva de un conflicto privado consistente en una queja relativa a la prestación de un servicio por parte del organismo.

No puede desconocerse, no obstante, la jurisprudencia sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) en la que, por lo que respecta precisamente a la eventual concurrencia de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, se señala que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la LTAIBG, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública. Se pone de manifiesto, así, 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»*; y 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 *«porque la repetida 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, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso»*.

No se observa en este caso el cumplimiento de esa doble exigencia que determina la jurisprudencia del Tribunal Supremo (carácter abusivo y falta de justificación en la finalidad de la ley) pues ni se aprecia que la solicitud incurra en abuso de derecho en los términos recogidos en el Criterio interpretativo de este Consejo n.º CI/006/2016, de 14 de julio y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil —por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—, ni tampoco se trata de una solicitud ajena a los fines de escrutinio de la actividad pública de la Ley de Transparencia. Independientemente de la motivación del reclamante —que no está obligado a motivar su solicitud—, lo cierto es que el acceso a esa información permite entender cómo se manejan los fondos públicos, como se ha dicho más atrás.

En virtud de lo expuesto, no cabe considerar aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG al presente caso.

6. Por lo tanto, teniendo en cuenta el carácter de información pública de lo solicitado, que el organismo no ha alegado nada sobre la falta de disponibilidad de la información, y que no concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, procede la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a la E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *El arqueo de caja del turno de mañana del día 13/07/2022 de la ventanilla de la Estación de tren de Ourense.*

TERCERO: INSTAR a la E.P.E. RENFE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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: 2023-0281 Fecha: 21/04/2023

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