

1º.- Con fecha 7 de junio de 2022 tuvo entrada en RENFE-Operadora, E.P.E., al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante, Ley de Transparencia), una solicitud de don [redacted] y correo electrónico [redacted], que ha quedado registrada con el número 001-069612. A partir de dicha fecha comenzó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la citada ley para su resolución.

2º.- En virtud de la referida solicitud, se requiere acceso a la siguiente información:

“Asunto

Información que solicita

Estimada RENFE,

Solicito la siguiente información:

- Detalle de todos y cada uno de los controles de drogas y/o alcoholemia realizados a conductores de RENFE desde el 1 de enero de 2011 hasta la actualidad. Solicito que para cada caso se me incluya el motivo por el que se realizó el control, de qué tipo era el control (drogas, alcoholemia, ambos u otros), el resultado del control (positivo o negativo en cada cosa medida y dato exacto de alcoholemia que dio el conductor y tasa máxima de alcoholemia que se le permitía dar), forma en la que se realizó (saliva, aire, sangre, orina o lo que fuera), de qué tipo de trenes era conductor, en qué comunidad autónoma trabajaba, edad y sexo del conductor. Solicito, además, que para todos los positivos se me detalle si se les realizó un segundo test confirmatorio y la misma información sobre este test que he solicitado para el primero. En el caso de positivos, solicito, además, que se me detalle que sanción se les impuso de forma precisa: despido, si se llevo el caso a la justicia, suspensión de empleo y sueldo durante un tiempo determinado o lo que sea.

Solicito toda la información en formato tipo base de datos reutilizable como puede ser .csv o.xls.

Recuerdo que mi solicitud va dirigida a RENFE no a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

Muchas gracias,

Quedo a su disposición para las aclaraciones que estimen oportunas.”

3º.- Al analizar la solicitud referida, se ha podido advertir que es muy similar a una anterior, formulada por un trabajador del mismo medio de comunicación (“[redacted]”) que quedó registrada en esta entidad con el número de referencia 001-060057.

La referida solicitud fue objeto de Resolución de esta Presidencia, dictada en fecha 19 de octubre de 2021, mediante la que se acordó que no procedía conceder acceso a la información requerida, exponiendo pormenorizadamente los motivos de tal decisión.

La Resolución dictada fue objeto de reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Transparencia, la cual fue resuelta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, (en adelante, CTBG), en fecha 11 de mayo de 2022, mediante Resolución con número de referencia R/931/2021, en cuya parte dispositiva se establece lo siguiente:

“ORDENAR la retroacción de actuaciones e INSTAR a RENFE OPERADORA/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 5 días hábiles, remita la solicitud de acceso recibida a la AGENCIA ESTATAL DE SEGURIDAD FERROVIARIA, competente por razón de la materia, informando de ello al reclamante.”

4º.- Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas en el apartado precedente, y sin perjuicio de que la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) es el organismo público que ostenta las competencias administrativas en materia de investigación y supervisión de la seguridad ferroviaria, teniendo en cuenta que en esta nueva solicitud se indica expresamente que: *“(…) va dirigida a RENFE no a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria”* (sic), cabe resolver denegando el acceso a la información requerida, con base en las causas de inadmisión y límites al derecho de acceso que seguidamente se exponen:

(i) En primer lugar, es preciso hacer referencia a la naturaleza de la información solicitada, consistente en un completo informe sobre un período de más de 10 años, en relación con una categoría profesional de trabajadores de sociedades mercantiles que se aproxima a los 6.000 en la actualidad, a los que deben añadirse los jubilados durante dicho periodo y los que han causado baja por otros motivos. En concreto, se solicita información relativa a los controles de alcoholemia y de drogas a los que se somete el personal de conducción en el ámbito ferroviario y, señaladamente, sobre el motivo del control, sus características, los datos exactos del resultado y la tasa máxima, la forma de realización, los trenes que conduce cada maquinista, la región de trabajo (durante 10 años), edad, sexo, datos de una segunda prueba confirmatoria, sanción impuesta e intervención judicial, en su caso.

En relación con la referida información, como ya se puso de manifiesto con ocasión de la anterior solicitud, ni RENFE-Operadora, E.P.E., ni las sociedades mercantiles que forman su grupo empresarial, ni tampoco el resto de las empresas ferroviarias, públicas y privadas, que desarrollan su actividad en España, ostentan respecto de la realización de controles de alcoholemia y de drogas a su personal ninguna potestad o competencia administrativa.

Se trata controles que se programan y realizan de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable y en los correspondientes Sistemas de Gestión de Seguridad de las

empresas ferroviarias, circunscribiéndose su realización al ámbito interno o de organización de sus recursos humanos.

Asimismo, cabe destacar que la información solicitada no forma parte de ningún procedimiento de naturaleza administrativa, más allá de los que pueda tramitar la AESF, ni es elaborada en el ejercicio de potestades públicas y debe extraerse de los expedientes personales de miles de trabajadores que no son funcionarios ni personal laboral al servicio de una Administración, por lo que no puede tener la consideración de pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia:

“Artículo 13. Información pública.

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

La referencia a “funciones” hecha en el mencionado artículo 13 no puede tener otro significado que el de funciones públicas, o al menos estrechamente relacionadas con el ámbito jurídico - público, teniendo en cuenta que la actividad que se pretende fiscalizar mediante la Ley de Transparencia es la de los responsables públicos, en concreto, la relativa al procedimiento de toma de decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas.

Teniendo en cuenta que el término “funciones” empleado por el legislador difícilmente aceptaría en el contexto de la Ley de Transparencia el adjetivo mercantil, lo verdaderamente determinante para considerar si una concreta información ostenta carácter público, como se ha referido, debe girar en torno al hecho de si con el acceso a la misma se permite a los ciudadanos someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer el procedimiento de toma de decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas, objetivos que no es posible cumplir mediante la información solicitada.

Los motivos expuestos ponen de manifiesto que la información solicitada en este caso no tiene la condición de pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, circunstancia que debe necesariamente conducir a denegar el acceso a dicha información.

(ii) Teniendo en cuenta el alcance de la información solicitada, es igualmente preciso traer a colación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En relación con el referido precepto y el concepto de “reelaboración”, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, lo siguiente:

“Dicho lo anterior, 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, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”

Partiendo del referido criterio administrativo, es preciso advertir que cumplimentar la solicitud de acceso planteada implicaría una carga administrativa desproporcionada, toda vez que no se trata de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, sino que requiere un tratamiento previo al que no pueden venir obligadas, por mor de la normativa de transparencia administrativa, entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes.

En concreto, requeriría recabar numerosos datos de los expedientes personales de miles de trabajadores pertenecientes a dos sociedades mercantiles, los cuales no están disponibles en un único soporte. Asimismo, tratándose de información tan sensible y **concreta (nótese que se solicitó el “motivo por el que se realizó el control, de qué tipo era el control (drogas, alcoholemia, ambos u otros), el resultado del control (positivo o negativo en cada cosa medida y dato exacto de alcoholemia que dio el conductor y tasa máxima de alcoholemia que se le permitía dar), forma en la que se realizó (saliva, aire, sangre, orina o lo que fuera), de qué tipo de trenes era conductor, en qué comunidad autónoma trabajaba, edad y sexo del conductor”)**, atender a la solicitud supondría tener que proceder a la supresión de los datos personales, lo cual requeriría una acción de reelaboración adicional, tras conceder el preceptivo trámite de audiencia a los miles de interesados con la finalidad de disminuir el eventual riesgo de que quede afectado su derecho a la privacidad.

Las circunstancias expuestas, unidas al elevado coste de la búsqueda y tratamiento de tan copiosa información, hacen que la solicitud de acceso planteada deba ser inadmitida, en aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

(iii) De acuerdo con el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo o no justificado con la finalidad de transparencia que regula dicha ley.

Partiendo del referido precepto, y teniendo en cuenta la doctrina sentada por el propio CTBG, que ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones que una interpretación del derecho de acceso que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y fines que la Ley de Transparencia persigue, no es admisible la utilización instrumental de dicha norma con el propósito de obtener información sensible, atinente a la organización interna del personal y a la gestión de los recursos humanos de dos sociedades mercantiles que operan en el mercado en igualdad de condiciones que el resto de las empresas ferroviarias, públicas y privadas, con las que compite.

En concreto, atendiendo a la reiteración de solicitudes similares por parte de dos trabajadores de un mismo medio de comunicación, al elevado volumen de la información requerida, su grado de detalle y el carácter marcadamente sensible de los datos que se solicitan, entre los que se incluyen datos personales relativos a la residencia, la edad y el sexo de los empleados de dos sociedades mercantiles, cabe concluir que la finalidad pretendida no guarda relación con el sometimiento a escrutinio de la acción de responsables públicos o una actividad sometida a derecho administrativo, (ni el transporte ni los controles de alcoholemia y de drogas que realizan las empresas ferroviarias tienen esta naturaleza).

En este sentido, el propio CTBG ha establecido en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, relativo a las solicitudes de acceso repetitivas o abusivas, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Y, a sensu contrario, que no tienen encaje en la misma las solicitudes que no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Asimismo, en la reciente Resolución 251/2021, de 28 de julio, trayendo a colación lo establecido en el artículo 7 del Código Civil, el CTBG ha señalado que no se puede amparar el abuso de un derecho o el ejercicio antisocial del mismo, y que todo 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 tal derecho, merece ser considerado como una actuación contraria a la equidad y la buena fe.

Partiendo de la doctrina expuesta, lo prolijo de la solicitud planteada, su similitud con una anterior que ya fue objeto de resolución por parte de esta entidad, la gran cantidad de datos solicitados para tan extenso período y para tan grande grupo de trabajadores y su carácter marcadamente sensible, abona la tesis de que se trata de una petición abusiva, que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia, siendo asumible que puede producirse un uso ajeno a los fines de dicha ley.

Las circunstancias expuestas conducen igualmente a la inadmisión de la solicitud planteada, en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

(iv) Por último, es preciso analizar la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, teniendo en cuenta que la utilización sesgada o maliciosa de información tan copiosa y sensible como la requerida es susceptible de dañar la imagen y la confianza de los mercados y de los clientes en las empresas afectadas.

El CTBG ha analizado en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el límite establecido en el referido artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, y haciendo cita de **la Memoria Explicativa (“Explanatory Report”) publicada por el Consejo de Europa**, ha señalado que el elemento identificativo fundamental para su aplicación es el hecho de que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicados.

Asimismo, en el referido Criterio Interpretativo el CTBG ha señalado que la aplicación del referido límite precisa la realización de un “test del daño”, mediante el que se valore el perjuicio que produciría la difusión de la información requerida, y que su resultado se pondere con el del denominado “test del interés público”, cuyo objeto es valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial, que pueda justificar el acceso.

En relación con el test del daño, es preciso reseñar que la información solicitada no está disponible ni es accesible por mor de la normativa de transparencia administrativa respecto del resto de las empresas ferroviarias que operan en España y en Europa, tanto en el transporte de mercancías como en el de viajeros, por lo que la divulgación de esta información sensible, atinente al personal y la gestión de recursos humanos de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., y de Renfe Mercancías, S.M.E., S.A., supondría una desventaja competitiva para estas mercantiles.

Asimismo, en relación con el test del interés público, es preciso señalar que, frente al interés de las empresas ferroviarias de que no sean divulgados detalles internos de su organización empresarial, que afectarían a la gestión de su personal, en el presente caso no aparece ningún interés público o privado superior que justifique el acceso.

En consecuencia, de las consideraciones que anteceden resulta acreditado que debe prevalecer el derecho a proteger la información requerida, estando plenamente justificada la denegación de la solicitud de acceso planteada en aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

5º.- Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente Resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

Madrid, a la fecha de la firma electrónica

EL PRESIDENTE DE LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA