

1º.- Con fecha 2 de febrero de 2023 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 _____ que quedó registrada con el número 00001-00076418. 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. Posteriormente, ese plazo fue ampliado en un mes según el mismo artículo de la meritada Ley.

2º.- El contenido de la solicitud es la siguiente:

«Asunto

SOLICITUD DATOS PARA FINES ACADÉMICOS

Información que solicita

De esta entidad una base de datos diaria o, en su defecto semanal acerca de la demanda de viajeros CERCANÍAS RENFE, desde que se tiene registro hasta la actualidad (última actualización). Dichos datos serán únicamente tratados con fines académicos dentro del marco de la asignatura Trabajo de Fin de Grado (TFG) englobada en los estudios cursados en la Universidad Rey Juan Carlos.»

3º.- Tras consultar a los servicios competentes de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), procede inadmitir la solicitud, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 apartados e) y c) de la Ley de Transparencia, con base en los motivos que seguidamente se exponen.

Se solicita una gran cantidad de datos de demanda, que no tienen carácter público, correspondientes a muchos ejercicios, lo que requiere una notable labor de recopilación, para su tratamiento a efectos de la realización de un ejercicio académico.

No teniendo carácter de información pública estos datos de demanda respecto al servicio prestado por una mercantil, tampoco se compadece su objeto con los fines de la Ley de Transparencia, ni están justificados los trabajos de recopilación que se requieren.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las solicitudes 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. Por lo tanto, a *sensu contrario*, señala que no tienen encaje en la Ley de Transparencia las solicitudes que

no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Analizando la solicitud, es preciso indicar que no se corresponde con la finalidad de la Ley de Transparencia la finalidad de nutrir bases de datos ni la ayuda para realizar trabajos o estudios. Estos requieren, de ordinario, acudir a la vía de colaboración que resulte oportuna, como instrumento óptimo para salvaguardar los intereses de ambas partes. Por lo expuesto, resulta de aplicación el artículo 18.1.e) para inadmitir la solicitud por no ajustarse con la finalidad de la Ley de Transparencia.

En sentido similar se ha pronunciado la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), reiterando el criterio utilizado en la de 30 de mayo de 2019 sobre la causa de inadmisión resultante del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, indicando que *«el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales, a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate»*.

Adicionalmente, la solicitud de acceso resulta inadmisibile por excesiva *ratione temporis* y *ratione materiae*, pues el excesivo alcance temporal y cuantitativo de la solicitud implica también una acción de reelaboración amparada como causa de inadmisión del artículo 18.c) de la Ley de Transparencia. Considerando que la marca «Cercanías» fue implantada en 1989 (aunque desde hacía décadas habían existido servicios ferroviarios en la región de Madrid y otros grandes entornos urbanos), se están pidiendo datos por periodo superior a 33 años para la totalidad de servicios de cercanías nacionales, por lo que una investigación de la información solicitada requeriría apartar a personal operativo de Renfe Viajeros de las funciones empresariales que le son propias, lo cual resultaría desproporcionado.

4º.- Sin perjuicio de lo referido en el apartado precedente, en tanto los datos de demanda son susceptibles de aprovechamiento comercial de forma contraria a los intereses de la mercantil propietaria, también resultaría de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia, con base en los motivos que seguidamente se exponen.

Como ha señalado el propio CTBG en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el elemento fundamental para la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el referido artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia es el hecho de que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicados.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que con fecha 14 de diciembre de 2020 se produjo la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, lo que supone que los servicios ferroviarios que presta Renfe Viajeros, concretamente los de Larga Distancia y Alta Velocidad, además de competir con otros modos de transporte, (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares), se encuentran abiertos a la competencia intramodal. Y lo mismo sucede con los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, en los que existe fuerte competencia intermodal, debiendo tenerse en cuenta a este respecto que son susceptibles de licitación.

Según el Criterio Interpretativo del CTBG, para determinar si en el presente caso procede la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia debe realizarse, por un lado, el denominado «*test del daño*», que tiene por objeto valorar cuál es el perjuicio que la difusión de la información requerida le produciría a la organización, empresa o entidad afectada, y su resultado se debe ponderar con el del denominado «*test del interés público*», cuyo objeto es valorar si concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial que pueda justificar el acceso.

En relación con el denominado «*test del daño*», debe tenerse en cuenta que los datos solicitados ponen de manifiesto datos de demanda de Renfe Viajeros. En cuanto no se trata de datos agregados, constituye información que ningún transportista hace pública. En este caso se requeriría además autorización de la Administración.

En general, en un contexto plenamente competitivo, si la información sobre la demanda es suficientemente detallada, resulta susceptible de perjudicar los intereses comerciales del vendedor e incluso podría constituir información que está prohibido comunicar a los competidores. En un mercado abierto a la competencia, el mero hecho de facilitar determinados datos de demanda, producción y ventas, considerados sensibles desde el punto de vista comercial, es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo y un intercambio de información sensible prohibido por la normativa antitrust nacional y comunitaria. Renfe Viajeros compite con otros operadores y modos de transporte, debiendo respetarse en todo caso las condiciones de competencia en la prestación de servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con lo establecido en la Ley del Sector Ferroviario, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como «*test del daño*» obliga en este caso a restringir el acceso a la información solicitada.

Asimismo, teniendo en cuenta que el resultado de dicho test debe ponderarse con el del «*test del interés público*», es preciso reiterar a este respecto que la solicitud de acceso planteada únicamente obedece a intereses particulares. Por ello, debe prevalecer la protección de los intereses económicos y comerciales de la empresa ferroviaria, Renfe Viajeros, que por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones no puede verse obligada a revelar información que el resto de los operadores mantienen como reservada o confidencial, y sólo publican libremente cuando les puede otorgar un rédito empresarial.

Las circunstancias descritas ponen de manifiesto la procedencia de la inadmisión de la solicitud de acceso planteada, al amparo de lo establecido el artículo 18.1 apartados e) y c) de la LTAIBG, además de la aplicación complementaria del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.h) de dicha ley.

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, en la fecha de la firma electrónica.

El Gerente de Área de Relaciones Institucionales de RENFE-Operadora E.P.E.

D. Sergio Bueno Illescas

En virtud de Resolución de 12 de enero de 2023, de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, E.P.E., sobre delegación de competencias, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 21 de 25 de enero de 2023.