

1º.- Con fecha 26 de agosto de 2024, 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 00001-095135. 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.- El contenido de la solicitud es el siguiente:

**Asunto**

**TRANSPORTE ALTERNATIVO RENFE**

**Información que solicita**

*Por la presente, solicito:*

*Presupuesto destinado por Renfe a transporte alternativo por carretera en los años 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 y 2015 con desglose de las líneas afectadas.*

*En su defecto, provincias de origen y/o destino de las líneas de tren afectadas.*

*Desglose de partidas en dicho periodo para AUTOBUSES, TAXIS, VTC y otros.*

*Desglose de tipo de servicio de tren afectado: larga distancia, media distancia, AVE, etc.*

*Desglose por motivos: avería (máquina o infraestructura), programado por obras, etc.*

3º.- Se solicita un detallado informe sobre servicios comerciales y servicios sujetos a obligaciones de servicio público prestados por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, Renfe Viajeros). En concreto, el informe a elaborar tendría por objeto los costes anuales del transporte alternativo por carretera para el periodo 2015 a 2023, con unos muy específicos parámetros de desglose, por modos y medios, provincias, líneas, tipo de servicio, con informe de causas.

Cabe señalar que el grupo empresarial al que pertenece Renfe Viajeros publica información anual en la que ya se incluyen índices de calidad, desempeño y parámetros de servicio, con ocasión de la publicación de sus cuentas anuales e Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo. Esta información, de libre acceso, que se pone a disposición del peticionario en virtud del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, satisface plenamente el interés público. Por lo tanto, no es pertinente elaborar el informe solicitado ni facilitar información adicional. Consecuentemente, la estimación de la solicitud debe ser parcial.

Así, es doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) que el derecho de acceso no alcanza la elaboración de informes «ad hoc» para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, ya que ello daría lugar a actos futuros que exceden del concepto de información pública previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Partiendo de la referida doctrina, cabe señalar que proporcionar información sobre el presupuesto destinado al transporte alternativo por carretera excedería del concepto de

información pública, toda vez que su estimación implicaría la elaboración de informes detallados «ex novo», a partir de información heterogénea que no se encuentra disponible en un único soporte, motivos por los que no procede facilitar información adicional, al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En estrecha relación con lo expuesto, resultaría asimismo la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1, apartado c), en tanto que atender solicitudes de informes como la planteada, que podrían multiplicarse, 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 (acción de reelaboración) 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 (Criterio Interpretativo CI/007/2015 CTBG).

Además, dado que la Ley de Transparencia sirve a asegurar el escrutinio de la gestión pública a través de información actual, los Tribunales han venido rechazando el acceso a informaciones que se remontan a largos periodos de tiempo pasado, que no se compadecen con los fines de la Ley de Transparencia. Resulta entonces igualmente de aplicación el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, que en la sentencia 58/2018, de 4 de junio de 2018, sentó: «el carácter noticiable también puede tener que ver con la "actualidad" de la noticia, es decir con su conexión, más o menos inmediata, con el tiempo presente. La materia u objeto de una noticia puede ser relevante en sentido abstracto, pero si se refiere a un hecho sucedido hace años, sin ninguna conexión con un hecho actual, puede haber perdido parte de su interés público o de su interés informativo para adquirir, o no, un interés histórico, estadístico o científico. No obstante su importancia indudable, ese tipo de intereses no guarda una relación directa con la formación de una opinión pública informada, libre y plural, sino con el desarrollo general de la cultura que, obviamente, actúa como sustrato de la construcción de las opiniones. Por esa razón podría ponerse en duda, en estos casos, la prevalencia del derecho a la información [art. 20.1 d) CE].»

En cuanto la doctrina reconoce que no procede la confección, a la carta, de informes, no procede recopilar, extrayendo de sistemas que no están concebidos para ello, los registros y datos relativos a un periodo de nueve años, de forma que cumplan con las muy particulares especificaciones de la solicitud.

Viene al caso la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), que sentó 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».

De manera complementaria (siendo esto aplicable para servicios comerciales, como para aquellos sometidos a obligaciones de servicio público), los datos sobre transporte alternativo solicitados, en tanto que están intrínsecamente relacionados con las incidencias en el servicio, pueden ser objeto de lectura sesgada y utilizarse para intentar desacreditar la gestión empresarial, facilitando un blanco de desprestigio, siendo que otras empresas competidoras no están dentro del ámbito subjetivo de la legislación de transparencia administrativa. Así, sería también de aplicación el límite del artículo 14.1, apartado h) de Ley de Transparencia, al suponer un perjuicio de los intereses económicos y comerciales de la empresa de transportes y siendo lo requerido objeto de legítima protección, como otros datos de carácter empresarial.

Al respecto, el CTBG ha sentado en varias ocasiones que publicar información detallada sobre indemnizaciones, eventuales incidencias o dificultades en la prestación del servicio, la mayoría ocasionadas por causas ajenas al transportista, crearía una percepción pública que afectaría significativa e injustificadamente a sus intereses económicos y comerciales, colocándola en una posición desfavorable y de descrédito respecto a competidores y otros modos de transporte (los cuales no tienen la obligación de publicar información de este tipo). Así, la información sobre determinados costes de explotación, y de su gestión empresarial, podría considerarse, cuando ha sido objeto de protección, como un secreto empresarial de los previstos en el apartado j) del mismo artículo 14 de la tan citada Ley.

Esta conclusión tiene apoyo en numerosa doctrina sentada en resoluciones del CTBG. Así, la Resolución 335/2019 lista varios precedentes que comparten la posición aquí defendida (el énfasis es nuestro):

*Asimismo, en la Resolución [R/0626/2018](#), que tenía información sobre los retrasos producidos en una determinada línea de tren de cercanías, se concluía lo siguiente:*

*5. En cuanto al fondo del asunto, puede adelantarse que este Consejo de Transparencia comparte las alegaciones de RENFE-Operadora.*

*Son varios los precedentes que existen sobre el mismo tema que ahora nos ocupa y que **acaban desestimando la pretensión de dar información sobre indemnizaciones a viajeros por retrasos o por otras causas.** Por ejemplo, la [Resolución R/0039/2016](#), de fecha 14 de abril de 2016. También las resoluciones [R/0239/2018](#), de 1 de septiembre de 2016, la [R/0042/2018](#), de 23 de abril de 2018 y la [R/0219/2018](#), de 10 de julio de 2018, todas ellas citadas por RENFE-Operadora.*

*La Resolución [R/0039/2016](#) dictamina lo siguiente: "La Administración **no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos o comerciales de las empresas que dependen de ella. Si se hiciese pública la información sobre puntualidad y retraso de los trenes o cuántos pasajeros solicitaron la devolución de todo o parte del billete y esa información fuese negativa, se estaría creando una percepción en el público que afectaría de manera significativa***

***a los intereses económicos y comerciales de la operadora del servicio de ferrocarril, puesto que podría hacer que los viajeros prefiriesen utilizar otra vía de transporte diferente, como el avión o el autobús y descendiera, con ello, la demanda esencial para mantener el necesario servicio de ferrocarril en condiciones óptimas de explotación”.***

***La Resolución R/0042/2018 señala que “( ... ) entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ampliar la información económica y comercial de RENFE-OPERADORA que está publicada, sobre todo teniendo en cuenta el grado de detalle de la solicitud\_ supondría efectivamente un perjuicio de sus intereses económicos y comerciales sin que quede acreditado un interés superior en conocer la información, sobre todo teniendo en cuenta que es un campo en la que la mencionada entidad actúa en régimen de competencia con otros posibles prestadores del servicio.”***

***La Resolución R/0239/2018 aplica los mismos criterios. Finalmente, la Resolución R/0219/2018, en su fundamento jurídico 7, razona que “A juicio de este Consejo de Transparencia, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada -retrasos en cercanías de la Comunidad de Madrid - estamos ante un secreto comercial.***

***En efecto, a nuestro juicio, queda respaldado el argumento manifestado por RENFE-OPERADORA en el sentido de que los servicios prestados por esta sociedad mercantil compiten con otros medios de transporte, señaladamente, en este caso, con autobuses, ferrocarril metropolitano y coche particular. Ello supone que datos sensibles, con alto grado de detalle, no deben ser hechos públicos sin antes ponderar el posible perjuicio comercial que pudieran ocasionar a la sociedad mercantil operadora. En este entorno, facilitar esta información detallada sobre las dificultades de la explotación de este negocio, imputables en muchos casos no solo a causas relativas al operador, sino también al estado de las infraestructuras, instalaciones o a determinadas actuaciones de terceros, podría perjudicar a Rente Viajeros, dejándola en posición injustificadamente desventajosa respecto a otros modos de transporte, con el añadido de que si se trata de información que puede ser interpretada como significativa de deterioro de alguna faceta de la explotación también puede tener un efecto de injustificado descrédito. La reutilización o reelaboración de la información puede además dañar suficiente la imagen del transporte público, en perjuicio de los objetivos de garantía de la movilidad en las grandes ciudades.***

***Así, y aunque el transporte ferroviario de cercanías se presta en cumplimiento de la obligación de servicio público que asume RENFE-Operadora, no es menos cierto que existen otras opciones de transporte, prestadas por entidades privadas sin sujeción por su parte a la normativa en materia de transparencia, circunstancia que resulta determinante en relación a lo planteado en este expediente. Así, el proporcionar los datos solicitados, podría producir una desventaja entre competidores que no estarían en condiciones de prestar sus servicios en igualdad de condiciones. (...)***

*Asimismo, y por citar otro ejemplo, en el procedimiento R/0109/2019, de 13 de mayo de 2019, se desestimó una reclamación contra la denegación de un informe detallado y desglosado de incidencias en determinadas líneas y trenes, reiterándose la doctrina ya sentada en ocasiones anteriores.*

*Dados los expedientes señalados y debido a que la argumentación contenida en los mismos son perfectamente aplicables al presente supuesto, la presente reclamación debe ser desestimada.*

**4º.-** Atendiendo a las consideraciones que anteceden, y a que la información facilitada satisface el interés público, no procede la íntegra estimación de la solicitud y se acuerda la inadmisión parcial.

**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 fecha de la firma electrónica.

El Director General Adjunto a la Presidencia, Estrategia y Relaciones Institucionales de  
RENFE-Operadora E.P.E.

Sergio Bueno Illescas

*En virtud de Resolución de 13 de febrero de 2024, de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, E.P.E., sobre delegación de competencias, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 56, de 4 de marzo de 2024*