

1º.- Con fecha 14 de octubre 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 [REDACTED], que quedó registrada con el número 00001-00096649. 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, que se reproduce textualmente, es el siguiente:

Asunto

En virtud de la ley 19/2013 solicito:

Información que solicita

*El número de trenes comerciales que han estado en circulación para todos y cada uno de los años desde 2013 hasta la actualidad para los trayectos: **Barcelona-Bilbao, Barcelona-València, Sevilla-Cáceres, Bilbao-Coruña, Sevilla-Almería, Saragossa-València, València-Albacete, Murcia-Albacete, La Rioja-Valladolid.** Ya me han dado ustedes mismos esta información para el trayecto Barcelona- A Coruña 00001?00091870. Así, lo que estoy pidiendo es la misma información pero ampliada a otros trayectos. En la solicitud de A Coruña-Barcelona pedía lo siguiente: En concreto, solicito el registro diario de trenes que han circulado por esta ruta con trenes de MEDIA y LARGA DISTANCIA y desglosados por la marca que opera dicho tren: Renfe AVE, Ouigo, Avlo Renfe, Iryo (o el que corresponda). En caso de que no sea posible, pido que no sea motivo para denegar todo el acceso. Solicito que los datos sean para todos y cada uno de los años 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. Solicito que me indiquen el número de pasajeros en cada tramo y solicito el nombre de las paradas en cada trayecto (si las realiza). También pido que me especifiquen si los datos que me adjuntan corresponden al viaje de ida y vuelta o solo ida. Así, lo que pido es: DÍA/MES/AÑO: Tren X: Ruta (la que corresponda): Hora de salida: Lugar de salida (origen): Barcelona Hora de llegada: Lugar de llegada (parada final): Ferrol Parada 1: Parada 2: Número de pasajeros: Operador (Nombre): Por lo tanto, lo que solicito es el número de trenes para todas y cada una de las marcas comerciales que circulan para poder llegar a los destinos que menciono ida y vuelta. Son datos que se encuentran en manos del ministerio pues los recibe de ADIF. Se adjunta solicitud.*

3º.- Se solicita un completo informe, sobre un período de 12 años y sobre detalles de la explotación de servicios de transporte ferroviario. Procede advertir, como primera consideración que, como se expondrá más adelante, la Ley de Transparencia no permite asimilar al derecho de acceso la solicitud de que se elaboren informes. La transparencia administrativa no abarca la obtención de informes inexistentes, exigiendo que sean confeccionados de acuerdo con los requerimientos del peticionario.

Sin perjuicio de ello, adoptando una interpretación lo más favorable posible del derecho de acceso, teniendo en consideración lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se informa de que el [Instituto Nacional de Estadística](#) y el [Observatorio del Ferrocarril](#) (se facilitan los enlaces) publican información sobre el movimiento de viajeros en la principales rutas ferroviarias. Se entiende que esta información satisface sobradamente el interés público.

No es posible estimación en los términos de la petición, en tanto que lo solicitado no constituye información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, ni la aportación de una documentación concreta preexistente en el momento de recepción de la solicitud, sino que requeriría la elaboración de un informe expreso, ajeno al concepto de «información pública» del artículo 13 de la Ley de Transparencia. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) advierte que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas ni la elaboración de informes con sometimiento a los requisitos y parámetros de la petición, fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, ya que ello daría lugar a actos futuros. Cabe reseñar que el CTBG y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional reconocen que puede inadmitirse una solicitud con base en el citado artículo 13 cuando no recaiga sobre información pública. A título de ejemplo se puede citar la Resolución de la Autoridad Administrativa Independiente con referencia R/0276/2018, publicada en su página web.

En este caso, la búsqueda, recopilación, preparación de los datos y la confección de un informe específico requeriría apartar a personal operativo de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. de las funciones empresariales que le son propias, carga que no se compadece con los fines que persigue la Ley de Transparencia. Es por ello aplicable el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que prevé la inadmisión de las solicitudes cuya cumplimentación requiera acción previa de reelaboración.

Debe tenerse en cuenta que la elaboración de estos informes no recibe financiación presupuestaria, resultando una carga que no tienen que soportar los operadores que compiten con la referida mercantil. Al respecto, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: «(...) 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. (...)»

Adicionalmente, la búsqueda, recopilación y tratamiento de información no atendería a satisfacer un interés público, en cuanto no se corresponde con los fines de la Ley de Transparencia facilitar información homologable a una base de datos de carácter comercial. Sería, por tanto, igualmente aplicable el límite del artículo 18.1. e) de la citada ley. 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», así como las Resoluciones del CTBG 251/2021, 250/2021 de 28 de julio, en las que se señaló: «En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros. Podemos concluir que esta actuación es contraria a la equidad y la buena fe.»

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, resultaría de aplicación complementaria el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia según el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En servicios susceptibles de competencia en el mercado, los datos detallados y desglosados de demanda y ventas no se hacen públicos por ningún transportista, lo que sería contrario al derecho de competencia. Esto no debe confundirse con la información agregada que las Administraciones publican. Sin perjuicio de las exigencias que impone el marco de competencia, intermodal, intramodal y con previsible competencia por el mercado, facilitar determinada información, con alto grado de detalle, sobre la explotación comercial resulta, de ordinario, contrario a los intereses económicos de la empresa concernida.

No justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible o los gestores de la infraestructura ferroviaria, tras un análisis del interés público, hagan o hayan hecho públicos de forma voluntaria determinados datos; antes al contrario, cuando Administraciones territoriales u organismos públicos deciden publicar determinada información lo hacen en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general con los derechos de las empresas afectadas, pero no debe confundirse ese interés general, apreciado discrecionalmente, con el interés particular en recibir informes «a la carta» como el solicitado, sin que en nuestro derecho sea determinante la existencia de precedentes administrativos, siendo posible que una resolución se aparte de forma motivada de lo resuelto en decisiones anteriores.

4º.- Atendiendo a las consideraciones que anteceden, entendiendo que la información publicada satisface el interés público, sin que se haya puesto de manifiesto otro de mayor entidad que el del inherente al servicio, procede la inadmisión de la solicitud, en cuanto no está justificada la elaboración del informe requerido, sin perjuicio de que sería de aplicación el límite previsto en la ley para la protección de los intereses económicos y comerciales de la mercantil explotadora de los servicios de transporte.

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.

BUENO ILLESCAS SERGIO -  Firmado digitalmente por BUENO ILLESCAS SERGIO -
Fecha: 2024.11.08 11:24:38 +01'00'

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