

1º.- Con fecha 7 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 00001-00076544. 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, el 5 de marzo de 2023 fue ampliado dicho plazo en un mes adicional según el mismo artículo de la citada Ley.

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

«Asunto

Tarifas de billetes de todos los trenes de alta velocidad, larga, distancia, cercanías y FEVE para 2023

Información que solicita

En virtud del artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, y de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público,

SOLICITO que se me faciliten los datos referentes a tarifas de billetes de Renfe de todos los trenes de alta velocidad, larga, distancia, cercanías y FEVE para 2023. Solicito que los datos estén, dentro de lo posible, en formato GTFS, que Renfe ya utiliza para otras informaciones en su portal de datos abiertos, Renfe Data (https://data.renfe.com/dataset?res_format=GTFS) y que supondría facilitar dos archivos: fare_attributes.txt y fare_rules.txt.

Si facilitar la información en estos formatos exige excesiva reelaboración, solicitamos la base de datos en el formato que emplee la página web de Renfe para presentar estas tarifas en respuesta a consultas individualizadas. En caso de que simplifique la obtención de la información, solicito que los precios se faciliten a fecha de un día específico de 2023 (el momento en que se extraigan los datos). Si no es posible facilitar esta información para todas las tarifas, solicito que se me dé acceso a al precio mínimo para cada trayecto.

Solicito que se me facilite una copia de la base de datos en formato reutilizable (es decir, un formato que permita analizar y explotar los datos como por ejemplo csv o xml).

En caso de que Renfe Operadora no disponga de esta base de datos, solicito, en base al art. 19.1 de la Ley 19/2013 que se remita la solicitud al órgano competente y se me informe de esta circunstancia.

Por lo anteriormente expuesto, SOLICITO que en base al artículo 20.1 de la Ley 19/2013 se me notifique la resolución en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Atentamente,

Montse Hidalgo.»

3º.- Atendiendo a los términos de la solicitud, con carácter previo es necesario precisar el alcance del término «tarifa» en el ámbito del transporte ferroviario de viajeros. Este término podría usarse para definir los precios autorizados por la Administración, que en este caso serían los establecidos en el marco de la potestad tarifaria en los servicios sometidos a obligaciones de servicio público. Estos serían los de: «cercanías», «media distancia convencional», «alta velocidad media distancia (Avant)» y «ancho métrico»). En el caso de los servicios comerciales, salvo determinados abonos para viajeros frecuentes, que también han sido objeto de reciente intervención administrativa, la contraprestación sólo puede denominarse como precios, sometidos a derecho privado, rigiendo de ordinario un sistema dinámico, similar al aplicado por las compañías aéreas.

Sentado lo anterior, tras consultar a los servicios competentes de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), procede conceder acceso parcial a la información solicitada.

Al respecto, cabe recordar que las obligaciones de servicio público se dirigen a servicios de especial interés que, por sus características, no resultan económicamente rentables y que ningún operador que atendiese únicamente a sus intereses comerciales prestaría. Ello supone la intervención de la Administración competente, intervención que de ordinario supone asumir el déficit de explotación. No ocurre así con los servicios comerciales, que no reciben fondos públicos.

Respecto de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público que presta en la actualidad Renfe Viajeros, la competencia para la determinación de la contraprestación a abonar por los viajeros, en el ámbito de la Administración General del Estado le corresponde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con aprobación de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) y con el informe favorable de la Dirección General de Política Económica del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. En el ámbito de los servicios de Rodalies, la potestad tarifaria corresponde a la Generalidad de Cataluña.

En lo que respecta a los servicios comerciales, como se ha avanzado, Renfe Viajeros aplica una política de precios flexibles o dinámicos, que consiste en adecuar en cada momento el precio a la distinta intensidad de la demanda, (los precios son dinámicos y dependen del momento de la consulta y de la demanda acumulada). A estos precios se aplican los descuentos procedentes, como es el establecido legalmente para las familias numerosas.

Señalado lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se pone en conocimiento de la peticionara que toda la información de carácter público sobre los precios aplicables en los servicios ferroviarios que presta Renfe Viajeros se puede consultar en la página web: www.renfe.es.

De lo anterior se sigue que respecto a los precios de los servicios comerciales no puede facilitarse los parámetros de funcionamiento del sistema de precios dinámicos, lo que

usualmente se denomina como algoritmo, ni base de datos alguna, atendiendo a la doctrina que en el apartado siguiente se pone de manifiesto.

4º.- Sin perjuicio de la información facilitada en el apartado precedente, es preciso señalar que la normativa de transparencia administrativa no concede un derecho subjetivo a la obtención de todo tipo de información, sino exclusivamente a la información que goza de carácter público, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En relación con el alcance del derecho de acceso, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado que una interpretación que implique un ejercicio abusivo sería perjudicial para el objeto y finalidad de fiscalización de la información pública que persigue la citada normativa.

Teniendo en cuenta el criterio sostenido por el CTBG, es preciso traer a colación el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo o no justificado con la finalidad de transparencia administrativa que la misma persigue.

La finalidad de fiscalización de la actividad desarrollada por Renfe Viajeros puede llevarse a cabo a través de la información facilitada en el apartado precedente. Sin embargo, pretender obtener acceso a información adicional, especialmente la relativa a la formación de precios en los servicios comerciales, que no reciben financiación pública, no puede reconducirse a ninguno de los fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Por ello, cabe concluir que la solicitud planteada, en la parte que excede de la información a la que se ha concedido acceso, debe ser inadmitida, en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

5º.- Adicionalmente, es preciso señalar que el acceso o la divulgación de información detallada sobre precios le causaría un perjuicio concreto, real y efectivo a los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros, especialmente teniendo en cuenta la reciente liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, que también compiten con otros modos de transporte, como el aéreo. Asimismo, la divulgación de la información solicitada, en la parte que excede de la que se encuentra publicada, tendría una incidencia negativa en la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisiones empresariales, circunstancias que hacen preciso traer a colación los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1, letras h) y k), de la Ley de Transparencia.

En su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el CTBG ha establecido que la aplicación del límite previsto en el referido artículo 14.1 h) 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 pudiese justificar el acceso.

En relación con el test del daño, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, debe tenerse en cuenta que los servicios ferroviarios se desarrollan en mercados competitivos donde el cliente puede elegir entre distintas opciones de transporte. Por ello, facilitar o poner de manifiesto información sobre estrategias comerciales o sistemas de formación de precios resulta muy problemático, pudiendo incluso llegar a constituir una conducta prohibida por el derecho de competencia. De igual modo que otras empresas que actúan en el mercado de transporte de viajeros, Renfe Viajeros dispone para los servicios comerciales del referido sistema de precios dinámicos, que varía en función de diferentes parámetros, entre los que destaca la anticipación de compra y el nivel de ocupación de los trenes. En consecuencia, no se pueden facilitar detalles concretos, que afectan al legítimo posicionamiento en un mercado plenamente liberalizado, que el resto de los operadores de transporte con los que compete mantienen reservada, dado que su divulgación afectaría negativamente a las reglas de la sana competencia en el transporte.

Lo expuesto pone de manifiesto que el test del daño ofrece en este caso un resultado negativo.

Asimismo, en relación con el test del interés público, teniendo en cuenta que la finalidad de fiscalización que prevé la Ley de Transparencia puede llevarse a cabo a través de la información sobre precios que se encuentra publicada, la ponderación de intereses en conflicto exige en este caso concreto que deba prevalecer la protección que la ley concede a Renfe Viajeros.

Aparte de la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1 h), también es preciso analizar la concurrencia del límite previsto en la letra k) de dicho precepto, que permite limitar el acceso a la información solicitada cuando su divulgación afecte a la garantía de la confidencialidad y al secreto requerido en los procesos de toma de decisiones empresariales.

En relación con el carácter sensible de la información y la necesidad preservar su confidencialidad, cabe señalar que la propia Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) cuando requiere información sobre precios en el ejercicio de sus funciones, la trata específica y fundadamente como confidencial, al amparo de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En concreto, el carácter confidencial de la información relativa a los precios fue puesto de manifiesto en su momento en la Comunicación de la Comisión Europea de 22 de diciembre de 2005 (2005/C 325/07), a la que se remiten habitualmente los Tribunales en asuntos relacionados con esta materia, y también en la propia Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, que en su artículo 1 prevé expresamente la protección contra la revelación de «cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero».

En consecuencia, cabe concluir que, además de la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, resulta igualmente procedente denegar parcialmente el acceso a la información solicitada, en aplicación de los límites al derecho de acceso previstos su artículo 14.1, apartados h) y k).

6º.- 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.

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.