

1º.- Con fecha 29 de marzo de 2023 tuvieron 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), dos solicitudes de _____, que quedaron registradas con los números 001-078337 y 001-078341. 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, dicha resolución fue ampliada en un mes más, al amparo de lo establecido en el señalado artículo.

2º.- Mediante la solicitud con número de referencia 001-078337, se requiere acceso a la siguiente información:

Asunto

Cercanías Renfe

Información que solicita

Solicito información desagregada por años y meses, desde 2013 hasta la actualidad, del número de cancelaciones, retrasos y averías en la línea ferroviaria de Cercanías C-1 (Santander-Reinosa) de Renfe (Ancho Ibérico).

Mediante la solicitud con número de referencia 001-078341, se requiere acceso a la siguiente información:

Asunto

Cercanías Cantabrai Ancho Ibérico (FEVE)

Información que solicita

Solicito información desagregada por años y meses, desde 2013 hasta la actualidad, del número de cancelaciones, retrasos y averías en las líneas ferroviarias de Cercanías de Ancho Métrico (FEVE) de Cantabria (C-2 Santander-Cabezón de la Sal y C-3 Santander-Liérganes).

Dado que ambas solicitudes se refieren a información similar, relativa a servicios ferroviarios que son actualmente operados por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., procede acordar su acumulación en un único expediente, de conformidad con lo previsto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3º.- Se solicita la elaboración de dos informes sobre la explotación de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. durante los últimos 10 años, desagregando la información por años y meses. El mismo solicitante ha requerido otros dos informes sobre ese período de diez años sobre cifras de viajeros y recaudación.

El artículo 12 de la Ley de Transparencia reconoce el derecho de acceso a la «información pública», entendiendo por tal, según se establece en su artículo 13, «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».

Sin embargo, el derecho de acceso no se configura como un derecho de petición ni se homologa a un procedimiento de consultas, similar, por ejemplo, al que prevé la legislación tributaria.

En concreto, 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 solicitudes planteadas por los ciudadanos, ya que ello daría lugar a actos futuros que exceden del concepto de información pública previsto en el citado artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Esta doctrina ha sido puesta de manifiesto, entre otras, en la Resolución del CTBG con número de referencia R/0276/2018 (énfasis añadido):

*[C]omo tiene reconocido este Consejo, el derecho de acceso a la información pública, en la configuración efectuada por la LTAIBG, **no ampararía la posibilidad de obtener una respuesta expresamente elaborada o informe ad hoc frente a cuestiones formuladas, como sería el caso que nos ocupa, puesto que lo anterior daría lugar a actos futuros, entendidos estos como aquellos que deben producirse en virtud de la petición que se formule.***

Pues bien, es la naturaleza de acto futuro de lo requerido en la solicitud lo que impide reconducirlo a la categoría de "información pública", en los términos definidos por el artículo 13 de la LTAIBG. Y es que, efectivamente, la pretensión del ahora reclamante no se orienta a obtener el acceso sobre información pública ya existente y en posesión del organismo requerido.

(...)

*Así, **la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de accesos no recaiga sobre "información pública" según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG.***

Partiendo de la referida doctrina, cabe señalar que las solicitudes planteadas no se proyectan sobre información pública, toda vez que su estimación implicaría la elaboración de informes detallados, a partir de información heterogénea que no se encuentra disponible en un único soporte, motivos por los que procede su acordar su

inadmisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Sin perjuicio de lo que antecede, 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 dicho precepto, y, en concreto, con el concepto de «reelaboración», el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: (...) ***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.***

Trasladando el referido criterio al caso que nos ocupa, debe puntualizarse que las autoridades competentes y las empresas ferroviarias vienen obligadas a informar a los viajeros de las interrupciones del servicio y de las perturbaciones y retrasos durante el viaje. Sin embargo, dicho deber no abarca la elaboración y obtención de informes con elevado grado de detalle sobre cancelaciones, retrasos y averías, que es lo que se requiere mediante las solicitudes planteadas, cuya estimación implicaría una carga administrativa desproporcionada, ya que exigiría recabar datos heterogéneos que no se encuentran disponibles en un único soporte, y que, por lo tanto, no pueden ser facilitados sin realizar un tratamiento previo por parte de personal que habría que apartar de sus funciones empresariales habituales. Nótese que lo que se solicita es información desglosada sobre incidencias en diferentes líneas, que tienen un volumen de circulaciones anuales superior a las 13.000 en el caso de la línea C1 de Cercanías, y a las 50.000 en el caso de las líneas C2 y C3 de Ancho Métrico, en relación con un periodo temporal de 10 años, en el que se han producido diferentes reestructuraciones que han afectado a las empresas ferroviarias encargadas de su prestación: Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles, (hoy denominada ADIF), RENFE-Operadora E.P.E. y Renfe Viajeros S.M.E., S.A. Es incuestionable, en consecuencia, que la elaboración de información desagregada por años y meses sobre cancelaciones, averías y retrasos, término que no se concreta y que podría abarcar desde un mero retraso de un minuto a la llegada o salida de un tren de una estación o apeadero, la mayoría debidos a circunstancias que son ajenas a las empresas ferroviarias, supone una carga administrativa desproporcionada que, además, excede de los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, motivo por el que procede igualmente acordar la inadmisión de las solicitudes planteadas, en aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

4º.- Por último, teniendo en cuenta que lo que se solicita es información relacionada con eventuales incidencias en determinados servicios ferroviarios, es igualmente preciso traer a colación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

En relación con dicho precepto, los juzgados y tribunales han venido reconociendo que el derecho de acceso, a pesar de su configuración legal, puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros bienes jurídicos protegidos.

Entre esos bienes jurídicos objeto de protección se encuentran los intereses económicos y comerciales de las organizaciones, entidades o empresas afectadas.

Por su parte, el CTBG ha establecido en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, 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, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, cabe señalar que el CTBG ha puesto de manifiesto en diferentes resoluciones que la Administración no tiene obligación de publicar información que pueda perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella. En concreto, dicho organismo considera que, si se hiciese pública determinada información sobre incidencias en los servicios ferroviarios, la mayoría ocasionadas por causas ajenas a la empresa ferroviaria que los presta, se estaría creando una percepción en el público que afectaría de manera significativa e injustificada a sus intereses económicos y comerciales, por lo que dicha información debe ser considerada y tratada como un secreto comercial.

Partiendo de la doctrina sentada por el CTBG, es preciso señalar que los servicios ferroviarios sobre los que se solicita información compiten en la actualidad con otros modos de transporte, (principalmente con autobuses, taxis, vehículos VTC y coches particulares), circunstancia que pone de manifiesto que conceder acceso a información detallada sobre eventuales incidencias, adicionales a la información que vienen obligadas a comunicar a los viajeros las empresas ferroviarias y las autoridades competentes durante el viaje, supondría hacer pública información privilegiada que es susceptible de alterar las reglas de la sana competencia en el sector del transporte. En concreto, la utilización descontextualizada de información sobre incidencias, en su mayoría ajenas en cuanto a causa de la esfera de responsabilidad de la empresa que

los presta, podría colaborar a un efecto de injustificado descrédito susceptible de afectar negativamente no solo a Renfe Viajeros, sino al modo ferroviario, de interés general y esencial para la comunidad.

Por otro lado, en relación con el denominado test del interés público, la solicitud planteada pone de manifiesto la intención de un particular de obtener información con elevado grado de detalle sobre incidencias, cuya elaboración, como se ha expuesto, implicaría una carga administrativa desproporcionada.

Sin embargo, no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que dicha solicitud, que excede el objeto del derecho de acceso a la información pública, deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros (test del interés público).

Teniendo en cuenta el resultado que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, resulta igualmente procedente la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la meritada 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, 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 delegación, según la 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.