

1º.- Con fecha 3 de abril 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 001-078497. 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.- En virtud de la referida solicitud, se requiere acceso a la siguiente información:

Asunto

Información sobre Renfe

Información que solicita

Me gustaría solicitar información acerca de los servicios ferroviarios de Renfe. En concreto, ¿Cuál es el número de retrasos e incidencias que han tenido lugar desde el 1 de septiembre de 2022? y ¿Qué cantidad de viajeros han utilizado los servicios de ferroviarios (incluidos todos los servicios: Ave, Avant, Rodalies, Media distancia...) desde el 1 de septiembre de 2022?

3º.- Se formulan dos consultas, que obligarían a la confección de un informe por la empresa que presta los servicios, que en su mayoría se relacionan por su nombre comercial. El artículo 12 de la Ley de Transparencia reconoce el derecho de todas las personas a acceder a 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».

Partiendo de los referidos preceptos, la Ley de Transparencia exige la concurrencia de dos requisitos para conceder acceso a la información solicitada: (i) que se encuentre en poder de alguno de los sujetos obligados, y (ii) que haya sido elaborada en el ejercicio de sus funciones, remitiendo el concepto función al ámbito público.

Atendiendo a los términos de la solicitud que ahora nos ocupa, cabe advertir que no se solicita información pública, esto es, contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados, y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, sino que se formulan dos preguntas en relación con los servicios ferroviarios que presta la mercantil Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, Renfe Viajeros). En consecuencia, es preciso señalar que el trámite de acceso a la información pública no puede configurarse como un canal de consultas, quejas o sugerencias. Asimismo, como ha venido señalando de forma constante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), el derecho de acceso a la información pública no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes *ad hoc*, especialmente si las respuestas o informes requeridos tienen que ser elaborados expresamente para dar respuesta a una concreta solicitud de acceso, como sucede en el presente caso. En este sentido, puede traerse a colación en este sentido, por todas, la Resolución 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 acceso no recaiga sobre “información pública” según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG.

Partiendo de la doctrina referida, cabe concluir que cuando una solicitud no tiene por objeto el acceso a «información pública», según la definición prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de respuestas expresas, esto es, actos futuros, como sucede en el presente caso, existirían motivos suficientes para acordar su inadmisión. En efecto, la referida ley no regula un trámite de consultas, como puede ser el que prevé la legislación tributaria.

Sin perjuicio de lo anterior, y de lo que se expondrá en los apartados siguientes, haciendo una interpretación lo más favorable posible al derecho de acceso a la información pública, se acuerda estimar parcialmente la solicitud planteada.

En este sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se pone en conocimiento de la peticionaria que los principales indicadores sobre el número de viajeros transportados por Renfe Viajeros en los diferentes servicios ferroviarios que presta, es publicada de forma periódica por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), a través de los «Informes del Observatorio del Ferrocarril en España», siendo accesible a través del siguiente enlace:

➤ <https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana>

Adicionalmente, en los Informes de Gestión del Grupo Renfe, que son publicados junto con las cuentas anuales, se ponen de manifiesto los principales indicadores sobre los servicios que presta Renfe Viajeros, entre los que se incluyen los datos obtenidos en las encuestas de satisfacción realizadas a los clientes. Dichos informes son accesibles a través del siguiente enlace:

- <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/informacion-economica-y-de-actividad/cuentas-anuales-grupo-renfe>

4º.- Sin perjuicio de la información facilitada en el apartado precedente, atendiendo a los términos de la solicitud, es preciso reiterar que el derecho de acceso a la información pública no ampara la obtención de respuestas expresas ni la elaboración de informes *ad hoc*, que es a lo que conduciría su estimación íntegra. En consecuencia, aparte de la doctrina ya reseñada, es 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 el referido precepto y, en concreto, con el concepto de «reelaboración», el 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, la estimación de la solicitud en sus propios términos 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 de Renfe Viajeros que habría que apartar de sus funciones empresariales habituales. Nótese que lo que se solicita es información que abarca todos los servicios ferroviarios que presta dicha mercantil, los cuales superan las 800.000 circulaciones en el periodo consultado. Es incuestionable, en consecuencia, que la elaboración de un informe sobre el número de viajeros en cada servicio y las «incidencias», término que no se concreta y que podría abarcar desde un mero retraso a la llegada o salida de un tren, hasta accidentes, incidentes, actos de vandalismo o averías en la infraestructura, que son ajenas a la empresa ferroviaria, supone una carga administrativa desproporcionada que no se compadece con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, motivo por el que procede la inadmisión parcial de la solicitud, en la parte de la que excede de la que es publicada de forma periódica tanto por el MITMA como por este grupo empresarial, en aplicación del artículo 18.1 c) de la meritada Ley de Transparencia.

Por último, en lo que respecta a la información relacionada con eventuales incidencias en los 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 la información pública puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros bienes jurídicos protegidos, entre los que 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 información sobre eventuales incidencias en los servicios ferroviarios, (como cancelaciones o retrasos), 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 se encuentran sometidos a competencia intramodal y modal, circunstancia que pone de manifiesto que, conceder acceso a datos agregados sobre incidencias, 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 eventuales incidencias, en su mayoría debidas a causas ajenas a 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 en su conjunto.

Por otro lado, en relación con el denominado test del interés público, la solicitud planteada únicamente pone de manifiesto la intención de un particular de obtener respuestas expresas a dos preguntas, lo que requeriría la elaboración de informe *ad hoc* e implicaría una carga administrativa desproporcionada. En todo caso, 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 y finalidad del derecho de acceso a la información pública, deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de la empresa afectada, 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 parcial del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la meritada Ley de Transparencia, en la parte que excede de la información que se encuentra publicada.

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.