

1º.- Con fecha 3 de mayo 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 don , que quedó registrada con el número 00001-00079291. 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 1 de junio de 2023 dicho plazo fue ampliado en un mes adicional según el mismo artículo de la citada Ley.

2º.- En virtud de la referida solicitud, se ha requerido acceso a la siguiente información:

«Asunto

Renfe - paso por estación de Reus

Información que solicita

Estimado Sr/Sra:

Solicitamos información sobre trenes con estación de origen, destino o paso por la estación de Reus, en Cataluña.

Solicitamos información sobre los horarios de los trenes que han pasado por esta estación desde el año 2010 a mayo del 2023. Por lo tanto, no estamos interesados en información sobre los trenes de mercancías, únicamente los trenes de pasajeros.

Solicitamos que los horarios a aportar detallen las horas reales de paso y si los trenes han sido cancelados.

Dado que la estación de Reus se encuentra en el recorrido de la línea convencional Barcelona - Madrid, todavía circulan por ella trenes de medio y largo recorrido. Solicitamos disponer de la lista completa de horarios registrados en la estación, con los códigos asociados de los trenes.

El uso para el que se quiere emplear estos datos es el de comprobar el cumplimiento del servicio de transportes en esta zona y las afectaciones sobre el territorio mediante un estudio territorial a cargo de la Universitat Rovira i Virgili.»

3º. - Tras haber analizado la solicitud, previa consultar a los servicios competentes de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), se acuerda conceder acceso parcial a la información requerida.

Al respecto, teniendo en cuenta que el artículo 22.3 de la ley de Transparencia establece que «Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella», se pone en conocimiento del peticionario que en los Informes de Gestión que se publican junto con las cuentas anuales del Grupo Renfe se incluyen los índices de calidad y desempeño de Renfe Viajeros, así como diferentes parámetros de los servicios que presta dicha mercantil. En concreto, la información solicitada se encuentra accesible a través del enlace que seguidamente se muestra, en la pestaña «Relaciones con la sociedad, usuarios o partes interesadas y calidad de servicio», apartado «Calidad de los Servicios» subapartado «Calidad del Servicio»:

- <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/transparencia/indicadores>

Adicionalmente, también se publica información de interés sobre el desempeño de las empresas ferroviarias en los informes que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE), y en el denominado «Anuario del Ferrocarril», los cuales son accesibles a través de los siguientes enlaces:

- https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177040&menu=resultados&idp=1254735576820
- https://www.vialibre-ffe.com/anuario_ffe.asp

4º.- Sin perjuicio del acceso a la información publicada que se ha facilitado, procede inadmitir la solicitud, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 apartados e) y c) de la Ley de Transparencia, con base en los motivos que seguidamente se exponen.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las solicitudes que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Por lo tanto, a sensu contrario, señala que no tienen encaje en la Ley de Transparencia las solicitudes que no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Hay que añadir que, como ha reconocido la doctrina, el derecho de acceso a información pública, preexistente, no alcanza a exigir que se elaboren informes, que serían actos futuros, sin soporte en procedimiento administrativo alguno.

Es preciso reseñar que lo solicitado tampoco se corresponde con la finalidad de la Ley de Transparencia. No lo es nutrir bases de datos ni la ayuda para realizar trabajos o estudios. Estos fines requieren, de ordinario, acudir a la vía de colaboración que resulte oportuna, como instrumento óptimo para salvaguardar los intereses de ambas partes. Por lo expuesto, resulta de aplicación el artículo 18.1.e) para inadmitir la solicitud por no ajustarse con la finalidad de la Ley de Transparencia.

En sentido similar se ha pronunciado la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), reiterando el criterio utilizado en la de 30 de mayo de 2019 sobre la causa de inadmisión resultante del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, indicando 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»*.

Adicionalmente, en tanto que la solicitud requiere la lista completa de los horarios, de los trenes de viajeros (con sus códigos asociados) que han pasado por la estación de Reus desde el año 2010 hasta mayo de 2023 (indicando, adicional si han sido cancelados), esto es, información con elevado grado de detalle, es preciso traer a colación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1, apartado 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 concepto de reelaboración, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, lo siguiente:

«Dicho lo anterior, 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, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.»

Partiendo del referido criterio administrativo, atender una solicitud como la planteada, 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 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. Específicamente, respecto al detalle de hora de paso real por la estación, cancelaciones, retrasos, etc., estaríamos ante un volumen ingente de información que sería objeto de reelaboración. Un ejemplo de ello sería que desde enero de 2018 hasta marzo de 2023, el número de circulaciones únicamente referidas a la relación Barcelona-Caspe-Zaragoza-Madrid alcanza la cifra de 18.816.

5º.- Además de la concurrencia de las causas de inadmisión expuestas, es igualmente preciso señalar que la normativa de transparencia administrativa no ampara la obtención de información privilegiada o sensible como la solicitada, sin antes ponderar el perjuicio económico y comercial que la difusión de dicha información le podría ocasionar a la empresa que los presta, en este caso, Renfe Viajeros.

Sobre la puntualidad en la circulación y cumplimiento del servicio de transporte de viajeros, siendo el gestor de la circulación ferroviaria, la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), nos encontramos ante un concepto muy amplio, que abarca todo tipo de suceso imputable a la infraestructura, señalización, vehículos, causas ajenas al ferrocarril, etc. En cuanto la red ferroviaria no es de competencia de Renfe Viajeros, el operador no debería facilitar lo solicitado, debido a que podría ser entendido como que todas esas incidencias, de mayor o menor importancia, le son imputables. En realidad, la empresa soporta sus consecuencias, también cuando no tiene control alguno sobre sus causas y están fuera de su ámbito de responsabilidad. Por ello, este dato, que excede de su ámbito de responsabilidad, es susceptible de ser utilizado contra la empresa que lo facilite.

Consecuentemente, la información solicitada vendría afectada por el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1.h) de la ley de Transparencia, con base a los motivos que seguidamente se exponen y atendiendo a que la normativa de transparencia administrativa obliga a ponderar el perjuicio económico y comercial que la difusión de dicha información le podría ocasionar a la empresa que los presta.

Los Tribunales han reconocido que el acceso a la información pública es un derecho de configuración legal, pero no absoluto ni constituye un derecho fundamental, por lo que 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.

En relación con lo anterior, no puede ser exigible que Renfe Viajeros recabe y facilite información como la solicitada, en cuanto este trabajo y su publicación redundaría en injustificado perjuicio de los intereses comerciales de dicha mercantil. Esta conclusión tiene apoyo en la doctrina sentada por las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ejemplo, la Resolución R/0039/2016, de fecha 14 de abril de 2016, la Resolución 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.

Partiendo de las referidas resoluciones y de lo señalado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio Interpretativo 1/2019, la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la ley de Transparencia 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, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha puesto de manifiesto que la Administración no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella. En concreto, dicho organismo considera que, si se hiciese pública información sobre puntualidad, eventuales incidencias, como cancelaciones o retrasos en los servicios ferroviarios, la mayoría ocasionadas por causas ajenas a la empresa que los presta, se crearía 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 empresarial.

En este entorno, facilitar información detallada sobre la dificultad de la explotación de este negocio, imputable, en muchos casos, a causas ajenas al operador, como el estado de las infraestructuras, instalaciones o a determinadas actuaciones de terceros, podría perjudicar a Renfe 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.

Ello supondría, además, una desventaja competitiva injustificada para Renfe Viajeros respecto del resto de operadores de transporte con los que compite, los cuales no vienen obligados a facilitar información como la solicitada. No debe olvidarse que Renfe Viajeros compite en el mercado desde un plano estrictamente privado, debiendo respetarse en todo caso las condiciones de competencia en la prestación de servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con lo establecido en la normativa sectorial, comunitaria y nacional, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

Adicionalmente, cabe advertir que en el presente caso no concurre ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud de acceso planteada deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros (test del interés público). Y es que existen estadísticas e información sobre puntualidad y fiabilidad de la red y del servicio, que satisfacen sobradamente el interés público y privado.

Teniendo en cuenta el resultado que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, cabe concluir que no es posible estimar íntegramente la solicitud de acceso planteada, además de por la concurrencia de las causas de inadmisión expuestas, por resultar de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

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.

El 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.