portal de la transparencia
Gobierno de España

1º.- Con fecha 17 de febrero de 2025, 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 registrada con número 001-101425. 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 las solicitudes es el siguiente:

> ***Asunto***
> *Viajeros ferrocarril Almería*
> ***Información que solicita***
> *Buenas tardes, solicito información sobre el número de viajeros con su desglose anual de los servicios ferroviarios en la provincia de Almería. Me gustaría conocer cuántos pasajeros han viajado con origen o destino en la provincia de Almería en sus respectivas conexiones a Madrid, Sevilla y Granada. Me interesa tener los datos del periodo comprendido entre 2004 y 2024 con su desglose por años para poder analizar la evolución de pasajeros. Gracias.*

3º. – Se solicita la elaboración de un exhaustivo informe, homologable por sus características a una base de datos empresarial, con altas especificidades de desglose, relativo a un periodo temporal de dos décadas, sobre detalles de la explotación de servicios de transporte ferroviario; todo ello con la finalidad de realizar un «análisis sobre la evolución de pasajeros».

Al respecto, cabe señalar que los datos sobre el volumen de viajeros por ferrocarril que tienen la consideración de información pública son publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como autoridad competente, según lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007; o bien por otros organismos con finalidades estadísticas, que son difundidos mediante las siguientes publicaciones oficiales:

- El «Observatorio del Ferrocarril en España», de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles que realiza en colaboración con el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana

- «Estadística sobre transporte ferroviario», del Instituto Nacional de Estadística: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177040&menu=resultados&idp=1254735576820

- El «Anuario del Ferrocarril». https://www.vialibre-ffe.com/anuario_ffe.asp

Estos datos de libre acceso satisfacen íntegramente el interés público. En cualquier caso, resulta ajeno al concepto de información pública, del artículo 13 de la Ley de Transparencia, la obtención de respuestas o 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. Igualmente, se excluye de la Ley de Transparencia la elaboración de informes o la ayuda para la elaborar estudios o análisis, al existir otros cauces que preservan los intereses de las partes. Finalmente, resulta contrario a la finalidad de la Ley de Transparencia, bajo la apariencia de

buen derecho de una solicitud, pretender acceder a una cantidad desmesurada de información, tratando de replicar una suerte de base de datos elaborada por terceros.

En virtud de lo expuesto, procede la estimación parcial de la solicitud, debiendo tenerse en consideración las causas de inadmisión previstas en los artículos 18.1. c) y 18.1. e) de la Ley de Transparencia, así como la aplicación complementaria del límite de acceso previsto en el artículo 14.1 h).

No es aceptable que una sociedad mercantil, con el único fundamento de la titularidad pública de sus acciones, tenga que atender, de forma recurrente peticiones detalladas y prolijas de información sobre la explotación de sus servicios, derivando en una carga que el resto de los operadores de transporte no tiene. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las 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, no tienen encaje en la Ley de Transparencia las solicitudes que no puedan reconducirse a las finalidades anteriormente referidas, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Partiendo del criterio invocado, la solicitud no manifiesta ningún motivo o finalidad, de carácter público o privado, que justifique los trabajos de elaboración de la referida base de datos y el tratamiento, «a la carta», de la información. Si bien el peticionario indica que la finalidad de la solicitud es la de «analizar la evolución de pasajeros», es necesario indicar que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (Renfe Viajeros), es una mercantil que se financia con ingresos de mercado.

Atendiendo al volumen y al elevado grado de detalle de la información requerida (correspondiente a un periodo superior a 20 años), cabe advertir que el objeto de la solicitud es acceder a información detallada, y privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en el mercado. En concreto, se pretende obtener un estudio sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros para replicar, en algún modo, una base de datos elaborada por terceros, lo que constituye un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia. Viene al caso la sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 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». Sin cuestionar la pertinencia y conveniencia de los análisis y estudios pretendidos, no corresponde trasladar una parte de la carga y coste de su realización a quien no puede presumirse que resultará beneficiado por su resultado. También cabe citar la Resolución CTBG 205-0169 de 13 de febrero de 2024, según la cual «Sentado lo anterior, y por lo que concierne a la aplicabilidad de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, no es posible desconocer el precedente sentado en la citada resolución R CTBG 851/2024, de 24 de julio (expte. 509/2024), en la que se confirma el carácter abusivo de la solicitud en un caso sustancialmente idéntico de la misma reclamante; pues, a pesar de la apariencia de buen derecho de la solicitud, se pretende acceder a una *cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros, con los efectos que ello que comporta en el trabajo diario de la entidad*

requerida y sin que se aprecie la justificación con la finalidad de LTAIBG —someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas—.

No justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el operador o la Administración publique determinados datos o estudios cuando considera que tienen interés para sus clientes o el público en general. Tampoco justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, otras autoridades u organismos, hagan públicos determinados datos de manera voluntaria. Cuando las Administraciones públicas, condición que no concurre en el prestador del servicio, deciden la publicación de información, estudios o estadísticas de las que se hacen eco los medios de comunicación, lo hacen en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general. Pero no debe confundirse ese interés general apreciado discrecionalmente con el interés particular en conseguir que se elaboren y entreguen informes «a la carta», sin soporte de procedimiento administrativo alguno. Así lo tiene reconocido la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que «El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.»

En este sentido, teniendo en cuenta que la financiación de Renfe Viajeros se realiza con ingresos de mercado y que no ejercita potestades administrativas, el propio CTBG ha reconocido en diferentes Resoluciones que no pueden aplicarse a dicha mercantil, dada también esa personificación jurídico-privada, criterios y doctrina que se han sentado para organismos públicos que se someten a derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas y que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Es preciso resaltar que el coste de la atención de peticiones como la que ahora nos ocupa por una entidad que no recibe financiación presupuestaria para ello supone una carga económica que sus competidores, operadores privados, no tienen.

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, sin perjuicio de lo que la Administración pública decida o autorice publicar. Facilitar determinada información, con alto grado de detalle, sobre estos aspectos, que el derecho de competencia prohíbe compartir con los competidores, resulta contrario a los intereses económicos de la empresa concernida. Los servicios comerciales que presta Renfe Viajeros, además de competir con otros modos de transporte (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares), se encuentran abiertos a la competencia intramodal. En cuanto a los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, debe tenerse en cuenta que compiten también con otros modos de transporte y que está prevista su licitación competitiva.

4º.- En virtud de lo expuesto, procede la admisión parcial de la solicitud, siendo de aplicación, en todo lo que excede de la información pública facilitada, las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1., apartados c) y e), así como el límite del artículo 14.1. h), todos ellos de la 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 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: 2025.03.10 14:06:35 +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