

1º.- Con fecha 3 de junio de 2025, 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), cinco solicitudes de [REDACTED], registradas con número 001-105053, 001-105061, 001-105062, 001-105063 y 105064. Procede su acumulación en virtud del artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contando el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la citada Ley para su resolución.

2º.- El contenido textual de la solicitud 105053 es el siguiente:

Asunto

Solicitud de acceso a información pública sobre viajeros en líneas de Obligación de Servicio Público (OSP)

Información que solicita

Solicito, al amparo del derecho reconocido en el artículo 12 de la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), el acceso a la siguiente información: Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Media Distancia de Ancho Métrico con Obligación de Servicio Público (OSP): R1f Ferrol – Oviedo R2f Oviedo – Santander R3f Santander – Bilbao R4f Bilbao – León Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.

El contenido literal de la solicitud 105061 es el siguiente:

Asunto

Solicitud de acceso a información pública sobre viajeros en líneas de Obligación de Servicio Público (OSP)

Información que solicita

Solicito, al amparo del derecho reconocido en el artículo 12 de la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), el acceso a la siguiente información: Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Media Distancia de Ancho Métrico con Obligación de Servicio Público (OSP): C1 Ferrol - Orteigueira (Cercanías Ferrol) C1 León - Asunción Universidad - Guardo Apeadero (Cercanías León) C1 Cartagena - Los Nietos (Cercanías Cartagena) C8 Baiña - Collanzo (Cercanías Asturias) Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.

El contenido textual de la solicitud 105062 es el siguiente:

Asunto

Solicitud de acceso a información pública sobre viajeros en líneas de Obligación de Servicio Público (OSP)

Información que solicita

Solicito, al amparo del derecho reconocido en el artículo 12 de la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), el acceso a la siguiente información: Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Ancho Métrico con Obligación de Servicio Público (OSP) de Asturias: C4 Gijón – Cudillero C5 Gijón – Laviana C6 Oviedo - Infiesto Apeadero C7 Oviedo - San Esteban de Pravia Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.

El literal de la solicitud 105063 es el siguiente:

Asunto

Solicitud de acceso a información pública sobre viajeros en líneas de Obligación de Servicio Público (OSP)

Información que solicita

Solicito, al amparo del derecho reconocido en el artículo 12 de la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), el acceso a la siguiente información: Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Cercanías Bilbao con Obligación de Servicio Público (OSP): C1 Santurtzi - Bilbao Abando C2 Muskiz - Bilbao Abando C3 Orduña - Bilbao Abando C4 Balmaseda - Bilbao La Concordia (Ancho Métrico) Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.

Se transcribe el contenido de la solicitud 105064:

Asunto

Solicitud de acceso a información pública sobre viajeros en líneas de Obligación de Servicio Público (OSP)

Información que solicita

Solicito, al amparo del derecho reconocido en el artículo 12 de la Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), el acceso a la siguiente información: Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Cercanías Cantabria de Obligación de Servicio Público (OSP): C1 Reinosa – Santander C2 Cabezón de la Sal - Santander (Ancho Métrico) C3 Liérganes - Santander (Ancho Métrico) Número total de

viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.

3º.- Una vez analizadas las solicitudes, se acuerda su inadmisión parcial, conforme a la motivación que sigue.

Adoptando una interpretación lo más favorable posible del derecho de acceso y considerando lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se informa de que el [Instituto Nacional de Estadística](#) y el [Observatorio del Ferrocarril](#) (se facilitan los enlaces) publican información sobre el movimiento de viajeros respecto al transporte ferroviario sometido a Obligaciones de Servicio Público, incluyendo datos sobre viajeros subidos y bajados por estaciones. Se entiende que esta información satisface sobradamente el interés público.

A modo de ejemplo, el Informe 2023 Observatorio del Ferrocarril en España proporciona información en sus apartados «2.2.4. Tráfico de media distancia por estaciones y por ciudades / Tráfico de viajeros de media distancia subidos y bajados por estaciones» y «2.3 Transporte de viajeros por cercanías / Tráfico de viajeros de cercanías Renfe subidos y bajados por estaciones.»

En relación con el acceso al Informe del Observatorio del Ferrocarril correspondiente a la anualidad 2024 resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1. a) de la Ley de Transparencia, en tanto que se encuentra pendiente de publicación general. Con su próxima publicación quedará satisfecho el interés puesto de manifiesto.

No procede, por tanto, la anticipación de la información que será objeto de publicación general ni la elaboración de un informe específico, con el desglose y requisitos requeridos por el peticionario. No entra dentro de los fines de la Ley de Transparencia obtener informes inexistentes, que deberían ser elaborados. La solicitud exige la desagregación de datos por línea, estación, subidas y bajadas, lo que implica una sistematización y tratamiento específico de datos que no se encuentran disponibles en un formato consolidado ni estructurado conforme los criterios solicitados. Asimismo, la magnitud de la solicitud, que abarca múltiples líneas, estaciones y años conllevaría una carga de trabajo significativa que implicaría el apartamiento del personal respecto a las funciones que le son propias. Respecto a los precedentes citados por el solicitante, no resultarían vinculantes ni aplicables automáticamente a la presente, debiendo analizarse individualmente cada caso concreto para atender la solicitud.

No procede que una sociedad mercantil, Renfe Viajeros, con el único fundamento de la titularidad pública de sus acciones, tenga que elaborar a petición informes sobre la explotación de sus servicios. Ello supone una carga que el resto de los operadores de transporte no tiene, para la que no se aprecia justificación suficiente. 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. Al respecto, es necesario indicar que Renfe Viajeros es una mercantil que se financia con ingresos de mercado.

El informe solicitado debería contener información detallada, y en cierto modo privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en el mercado. La elaboración de un estudio sobre una parte de los servicios que presta Renfe Viajeros para replicar, en algún modo, una base de datos elaborada por terceros no tendría amparo en la Ley de Transparencia y constituiría un ejercicio anómalo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia, incoherente con los fines de dicho cuerpo legislativo. Viene al caso la sentencia de la Audiencia Nacional 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». No corresponde trasladar una parte de la carga y coste de su realización a quien no puede presumirse que resultará beneficiado por su resultado.

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 la Administración haga públicos determinados datos. 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.

Consecuentemente, resultan de aplicación las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados a) c) y e) de la Ley de Transparencia.

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, resultaría de aplicación complementaria el límite del artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia, conforme al Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En servicios susceptibles de competencia, en este caso entre modos de transporte, 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. Lo solicitado podría ser útil a efectos de un estudio de mercado, pero facilitararlo no es exigible al operador y puede ser contrario a sus intereses comerciales. 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. El daño inherente a la asimetría informativa y a la disposición de información que toda empresa mantiene reservado debe presumirse, sin que haya un interés público o privado que deba prevalecer. En cuanto a los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, no sólo debe tenerse en cuenta que compiten también con otros modos de transporte, sino que está prevista su licitación competitiva.

4º.- Conforme a lo que antecede, se acuerda la inadmisión de las solicitudes, por los motivos expuestos, sin perjuicio de la información a la que se da acceso mediante este acto y de aplicación complementaria del límite legal también referido.

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: 2025.06.16 11:33:04 +02'00'

D. 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