

1º.- Con fecha 7 de noviembre 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 [REDACTED], que quedó registrada con el número 001-110381. 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 la solicitud es el siguiente:

«Asunto: Solicitud de transparencia sobre facturación, detalles de servicios y vehículos (1 de enero – 31 de octubre de 2025) Estimados señores, En virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, me dirijo a ustedes con el fin de solicitar la siguiente información relativa al contrato de servicio de desplazamiento del personal operativo de la Jefatura de Pruebas de la D.A.N. de Alta Velocidad y Otros Servicios Comerciales de Renfe Viajeros (Expediente nº 2024-05863), correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2025 y el 31 de octubre de 2025, con el fin de garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licitación y en el contrato. Período previo a la formalización de la adjudicación (1 de enero – formalización de la adjudicación): Servicios en el Principado de Asturias u origen en dicho territorio Durante este período, en el que no existía un contrato formal en vigor, solicito únicamente la siguiente información: Facturación y Detalles de Servicios: Solicito copia de las facturas emitidas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2025 y la formalización de la adjudicación, con el siguiente desglose: Origen y destino de cada trayecto. o Fechas de los viajes realizados. Kilómetros recorridos y precio unitario aplicado (tanto sin IVA como con IVA). Detalle de cualquier incidencia registrada durante la prestación de los servicios. Justificantes de los trayectos realizados: Solicito los justificantes de los trayectos realizados durante este período, que deben incluir los datos completos de los recorridos realizados. Justificación adicional: Según la normativa fiscal establecida por la Agencia Española de Administración Tributaria (AEAT), una factura debe desglosar cada uno de los servicios prestados, tal como ocurre en cualquier transacción comercial. Por ejemplo, cuando realizamos una compra en un comercio como El Corte Inglés, si adquirimos varios artículos, la factura debe detallar cada producto, con su descripción, precio unitario y el total. De no ser así, la factura no estaría completa ni cumpliría con las exigencias fiscales. De manera similar, las facturas de Renfe Viajeros deben desglosar de forma clara cada uno de los trayectos y los servicios asociados. Este desglose no solo es necesario para cumplir con la normativa fiscal, sino también para garantizar la transparencia en la ejecución del contrato y permitir la correcta fiscalización del mismo. Confirmación de la ejecución del servicio: Además, en el contexto de los contratos públicos, los justificantes de cada servicio no solo son necesarios para el desglose de la factura, sino también para confirmar que el servicio se ha realizado conforme al contrato. Estos justificantes son los documentos que validan que los trayectos y servicios han sido efectivamente

prestados y cumplen con lo estipulado en el contrato. Según la normativa de contratación pública, es obligatorio que la entidad contratada presente pruebas suficientes de la ejecución de los servicios, y los justificantes detallados cumplen esta función esencial. Anonimización de datos personales: En caso de que los justificantes de los servicios contengan datos personales identificables, como los nombres de los taxistas o de los empleados de Renfe, solicitamos que estos datos sean anonimizados para proteger la privacidad de las personas implicadas. Es importante resaltar que no solicitamos una reelaboración de los documentos, sino que la información solicitada debe ser proporcionada tras la anonimización de los datos personales, conforme a lo establecido en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y la Ley de Transparencia. La anonimización garantizará el cumplimiento de la protección de datos personales, respetando a la vez el derecho de acceso a la información pública. Período posterior a la formalización de la adjudicación (Comienzo de la formalización – 31 de octubre de 2025): A partir de la formalización del contrato Expediente nº 2024-05863, solicito lo siguiente, con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de las bases y la propuesta ganadora de la licitación: Facturación y Detalles de Servicios: Solicito copia de las facturas emitidas entre el comienzo de la formalización del contrato y el 31 de octubre de 2025, con el desglose de los servicios prestados, que debe incluir: o Origen y destino de cada trayecto realizado. o Fechas de los viajes. o Kilómetros recorridos y precio unitario aplicado (sin IVA y con IVA). Detalle de cualquier incidencia registrada durante el servicio. Número de matrícula de los vehículos utilizados para cada trayecto. Justificantes de los trayectos realizados: Solicito los justificantes de los trayectos realizados durante este período, que deben incluir los datos completos de los recorridos realizados. Detalle de los vehículos utilizados: Solicito que se me proporcione la matrícula y las características técnicas de los vehículos que han sido asignados a la prestación de los servicios, tal como se especificó en la licitación (Expediente nº 2024-05863). La razón de esta solicitud es la fiscalización del cumplimiento de las bases de la licitación. En la licitación se puntuaron vehículos específicos que fueron presentados como parte de la propuesta ganadora. Según las condiciones de la licitación, no se pueden utilizar vehículos no contemplados en dicha propuesta, y la asignación de vehículos debe ser conforme a lo estipulado en la licitación para garantizar que el servicio se presta tal como se comprometió.»

3º.- El solicitante presentó recurso contra la adjudicación realizada en el procedimiento respecto al que ahora solicita la elaboración de un informe y una serie de documentos, a la vez que formula alegaciones improcedentes en una solicitud de información pública, al amparo de la normativa de transparencia administrativa.

El acceso al expediente por quien ostenta la condición de interesado, señaladamente el licitador que impugna, tiene una regulación específica que prevalece sobre la contenida en la Ley de Transparencia. Lo mismo ocurre con el acceso al expediente administrativo por quien, no

conformándose con una resolución, interpone contra ella recurso contencioso-administrativo. Así, la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia establece que se registrarán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. Adicionalmente, se solicita informe ad hoc, que excede de lo que sería un mero acceso al expediente.

Concebir el derecho de acceso como un mecanismo de elusión, con el objeto de construir prueba o acceder de forma alternativa y anticipada al expediente supondría vaciar de contenido las garantías procesales propias del recurso contencioso-administrativo y alterar el equilibrio entre el derecho de acceso previsto en la Ley de Transparencia y el derecho a la tutela judicial efectiva y el buen orden de los procedimientos.

En coherencia con lo anterior, el artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia faculta para inadmitir aquellas solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado por la finalidad de transparencia, habilitando para rechazar el uso desviado del derecho de acceso cuando se persiguen fines estrictamente privados o procesales. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), y la Audiencia Nacional han confirmado esta interpretación, admitiendo la valoración de la finalidad de la solicitud a efectos de apreciar su carácter abusivo, (Resolución 102/2020 y Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de diciembre de 2019, recurso de apelación núm. 34/2019)

A la vista de las actuaciones previas del solicitante y del contenido mismo de su petición, la pretensión se orienta a sortear las previsiones legales que ordenan tanto los procedimientos como las acciones judiciales. La elusión del régimen de aplicación preferente supone causa de inadmisión, conforme a lo previsto en el artículo 18.1.e), en relación con la disposición adicional primera de la Ley de Transparencia.

Con carácter complementario, procede examinar si la información requerida (previa y post adjudicación), se incardina en el concepto de “información pública” de los artículos 12 y 13 de la Ley de Transparencia. Estos preceptos circunscriben el derecho de acceso a los contenidos o documentos en poder de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, noción que el CTBG vincula al desempeño de funciones públicas, según la Resolución 816/2019.

El hecho de que Renfe Viajeros sea una mercantil del sector público, que se financia con ingresos de mercado, no supone que toda la información relativa al desarrollo de su actividad empresarial tenga carácter público, especialmente cuando se trata de servicios comerciales sin financiación pública y prestados en un contexto de plena competencia.

La solicitud busca que se informe sobre costes de explotación, organización operativa, con detalles de la gestión de recursos humanos, respecto de servicios comerciales prestados en

régimen de libre competencia. No hay aquí funciones públicas sometidas a especial escrutinio ciudadano. En consecuencia, la información interesada no encaja en el concepto de información pública del artículo 13, lo que permite acordar su inadmisión en línea con la doctrina del CTBG reflejada, entre otras, en la Resolución R/0276/2018.

A ello se suma que la atención de la solicitud exigiría la elaboración de un completo informe, con recopilación masiva y el tratamiento intensivo de datos personales de terceros, (taxistas, conductores y otros empleados), imponiendo una revisión individualizada y la aplicación de complejas técnicas de disociación y anonimización, conforme a la normativa de protección de datos, sin previsión de medios específicos para ello. La carga de trabajo resultante sería claramente desproporcionada, lo que justifica asimismo la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley de Transparencia.

Aunque bastarían las anteriores razones de inadmisión, resultaría subsidiariamente de aplicación el límite del artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia, relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales. La concurrencia de este límite es todavía más clara dada la condición de licitador y recurrente del solicitante, que opera en el mismo mercado de provisión de los servicios que son objeto de la petición.

El CTBG, en su Criterio Interpretativo 1/2019, destaca que el elemento nuclear para apreciar la concurrencia del límite del artículo 14.1.h) reside en que la divulgación de la información pueda perjudicar o comprometer la posición competitiva de los sujetos afectados. La información reclamada —costes de explotación detallados, estructura de precios, organización operativa, logística y asignación de medios— constituye, por definición, información estratégica de alto valor comercial en un entorno de libre competencia, cuya divulgación colocaría a Renfe Viajeros y a las empresas adjudicatarias (u otros competidores del ahora peticionario), en una posición de desventaja. Por el contrario, puede presumirse una situación de ventaja, no amparada legalmente, del peticionario si se atendiese en sus términos a lo pedido.

El propio CTBG ha subrayado, en la Resolución R/0507/2015, que en el contexto de licitaciones ya adjudicadas no resulta procedente la divulgación de información cuando lo que subyace es un interés privado y eminentemente comercial de una entidad competidora del adjudicatario. Los costes de explotación en detalle no deben quedar a disposición de competidores de Renfe Viajeros ni de los adjudicatarios, so pena de vulnerar las reglas de competencia y alterar de forma injustificada el nivel de información disponible entre operadores que rivalizan en el mismo mercado.

Esta conclusión se ve reforzada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ha insistido en la necesidad de preservar la confidencialidad y los conocimientos técnicos en el ámbito de la contratación pública. En particular, pueden citarse la sentencia de 14 de febrero de 2008, asunto C-450/06 (Varec SA vs. État belge), la sentencia del Tribunal General de

21 de septiembre de 2016, asunto T-363/14, y la sentencia de 17 de noviembre de 2022, asunto C-54/21, que advierten de los riesgos que entraña la divulgación de información susceptible de ser utilizada para falsear la competencia.

En un escenario de liberalización, Renfe Viajeros ha de competir en condiciones equiparables a las de cualquier operador privado, lo que exige preservar la confidencialidad de información que otros operadores no están obligados a hacer pública, evitando así asumir desventaja competitiva. Atender a lo solicitado supondría exteriorizar costes y parámetros organizativos que el resto de las empresas competidoras no publican, pudiendo suponer desventaja competitiva injustificada para las partes del contrato y para los competidores del ahora peticionario, concediendo también la referida ventaja al peticionario.

4º.-Las circunstancias expuestas ponen de manifiesto la procedencia de la inadmisión de la solicitud de acceso planteada, al amparo de lo establecido en la disposición adicional primera y los artículos 13 y 18.1, apartados e), c) de la Ley de Transparencia, así como la procedencia de la aplicación subsidiaria del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de dicha ley.

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 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 -
11214272025.12.03 16:20:37 +01'00'

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