

1º.- Con fecha 21 de agosto 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 00001-00081776. 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

Indicadores Calidad Cercanías Málaga

Información que solicita

Indicadores de Calidad específicos de Cercanías Málaga recogidos en el Contrato Renfe estado de los años 2018 a 2022 ambos inclusive (Puntualidad y Regularidad, Índice de Calidad Percibida, Índice de Satisfacción Percibida, Índice de Comodidad confort, Índice de Atención a los clientes, Índice de seguridad, así como el detalle de los factores que lo integran), así como el número de quejas y reclamaciones registradas. Este detalle no lo encuentro en los Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo. Además el informe de 2022 no está publicado en la web de Renfe.»

3º.- Se solicita información sobre determinados servicios prestados por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (en adelante, Renfe Viajeros). En concreto, se requiere informar sobre los «Indicadores de Calidad específicos de Cercanías Málaga recogidos en el Contrato Renfe estado de los años 2018 a 2022 ambos inclusive». Además, se solicita informe sobre el «número de quejas y reclamaciones registradas».

En relación con los «Indicadores de Calidad específicos de Cercanías Málaga recogidos en el Contrato Renfe estado de los años 2018 a 2022 ambos inclusive», se acuerda la estimación de la petición. De conformidad con lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar como puede acceder a ella. Atendiendo a ello, se pone en conocimiento del peticionario que dichos indicadores están incluidos en el Anexo 4 del Contrato de Servicio Público relativo al periodo 2018-2027, el cual es accesible a través del siguiente enlace:

- https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/listado/recursos/contrato_2018-2027dic18.pdf

4º.- En relación con el «número de quejas y reclamaciones registradas», el grupo empresarial al que pertenece Renfe Viajeros publica información anual, con ocasión de la publicación de sus cuentas anuales: (<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/informacion-economica-y-de-actividad/cuentas-anuales-grupo-renfe>), e Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo, (<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/grupo-renfe/empresa-responsable>).

Esta información que se pone a disposición del peticionario en virtud del ya citado artículo 22.3 de la Ley de Transparencia. Adicionalmente, procede señalar que el Informe de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo correspondiente al año 2022 estará disponible próximamente en el enlace indicado.

5º.- El artículo 12 de la Ley de Transparencia reconoce el derecho de acceso a la *«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»*. Sin embargo, el derecho de acceso no se configura como un derecho de petición ni se homologa a un procedimiento de consultas, similar, por ejemplo, al que prevé la legislación tributaria.

Es doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) que el derecho de acceso no alcanza la elaboración de informes *«ad hoc»* para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, ya que ello daría lugar a actos futuros que exceden del concepto de información pública previsto en el citado artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Partiendo de la referida doctrina, cabe señalar que proporcionar información adicional sobre quejas y reclamaciones excedería del concepto de información pública, toda vez que su estimación implicaría la elaboración de informes detallados, a partir de información heterogénea que no se encuentra disponible en un único soporte, motivos por los que no procede facilitar información adicional, al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En estrecha relación con lo expuesto, resultaría asimismo la aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1, apartado c), en tanto que atender una solicitud como la planteada, proporcionando datos adicionales a los ya facilitados, 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 (acción de reelaboración) 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 (Criterio Interpretativo CI/007/2015 CTBG).

En efecto, no procede la confección, a la carta, de un informe específico sobre el núcleo de cercanías de Málaga, recopilando y extrayendo de sistemas que no están concebidos para ello los registros y datos que puedan cumplir los requisitos de la petición.

6º.- Además de la concurrencia de la causa de inadmisión expuesta, 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 el concepto de quejas y reclamaciones, siendo el gestor de la circulación ferroviaria, la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (Adif), nos encontramos ante un concepto muy amplio, que podría abarcar todo tipo de sucesos imputables 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, pues podría ser entendido como que las 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, siendo que sus competidores no están obligados a ello.

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, que 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 CTBG, 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 CTBG 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 CTBG 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 detallada sobre quejas o reclamaciones, 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. Los servicios sometidos a obligaciones de servicio público están sometidos a una fuerte competencia intermodal, debiendo tenerse en cuenta que son susceptibles de licitación, siendo menester respetar 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.

Evidentemente, la Administración General del Estado publicará voluntariamente la información que estime oportuna, sobre los servicios sometidos a obligaciones de servicio público y los datos agregados oportunos sobre el desempeño de las empresas públicas, pero la legislación de transparencia no supone que las empresas públicas deban exponerse ante el público respecto a datos que sus competidores mantienen reservados o confidenciales. No es exigible tampoco que una empresa pública dedique notables esfuerzos de elaboración de información para facilitar posibles ataques en términos de descrédito o para ayudar a sus competidores.

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 lo solicitado, que satisfacen sobradamente el interés público y privado, sin necesidad de la elaboración de informes *a la carta*.

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.

7º.- 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 CTBG 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.