

1º.- Con fecha 13 de febrero de 2024, 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), dos solicitudes de doña [redacted] registradas con número 00001-00086978 y 00001-00086979. 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. 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. Posteriormente, dicha resolución fue ampliada en un mes más, al amparo de lo establecido en el señalado artículo.

2º.- El contenido de las solicitudes es el siguiente:

Solicitud 00001-00086978:

«Asunto Viajeros

Información que solicita

En base a que prácticamente todos son servicios ferroviarios que han recibido, directa e indirectamente, fondos públicos durante el año 2023 por ser servicios 'obligación de servicio público' (OSP) prestados mediante contrato con la Administración General del Estado y financiados mediante los Presupuestos Generales del Estado (PGE), así como servicios subvencionados directamente a través de esos mismos PGE por obligación de un Real Decreto-ley acordado por el Consejo de Ministros,

SOLICITO A RENFE:

Para analizar académicamente el impacto de la financiación pública recibida directamente en los servicios ferroviarios de España durante el año 2023, así como del uso de las infraestructuras ferroviarias sufragadas con financiación pública,

-Cifra total de viajeros, punto a punto y en ambos sentidos, del año natural 2023 en las siguientes relaciones:

Ourense – Santiago de Compostela,

Ourense – A Coruña,

Ourense – Vigo-Guixar,

Ourense – Lugo,

Ourense – Pontevedra

Ourense – Monforte de Lemos,

Ourense – Vilagarcía de Arousa,

Ourense – A Gudiña AV,

Ourense – O Barco de Valdeorras,

Ourense – O Carballiño,

A Coruña – Santiago de Compostela,

A Coruña – Vigo-Guixar,

A Coruña – Vigo-Urzáiz,

A Coruña – Pontevedra,

*A Coruña – Vilagarcía de Arousa,
A Coruña – Lugo,
A Coruña – Ferrol,
Santiago de Compostela – Vigo-Guixar,
Santiago de Compostela – Vigo-Urzáiz,
Santiago de Compostela – Vilagarcía de Arousa,
Santiago de Compostela – Pontevedra,
Pontevedra – Vilagarcía de Arousa,
Vigo-Guixar – Pontevedra,
Vigo-Guixar – Vilagarcía de Arousa,
Vigo-Urzáiz – Pontevedra,
Vigo-Urzáiz – Vilagarcía de Arousa
Madrid – Ourense,
Madrid – Santiago de Compostela,
Madrid– A Coruña,
Madrid – Vigo,
Madrid – Lugo,
Madrid – Pontevedra,
Madrid – Ferrol,
Madrid – Vilagarcía de Arousa,
Madrid – A Gudiña AV,»*

Solicitud 00001-00086979:

«Asunto Estaciones

Información que solicita

Para analizar académicamente el impacto de la financiación pública recibida directamente en los servicios ferroviarios de España durante el año 2023, así como del uso de las infraestructuras ferroviarias sufragadas con financiación pública,

SOLICITO A ADIF:

-Cifra total de viajeros del año natural 2023 completo en las siguientes estaciones de su titularidad, con desglose por tipo de servicio (total, Larga Distancia, Media Distancia, Media Distancia Alta Velocidad, etc.):

*Vigo-Urzáiz,
Vigo-Guixar,
A Coruña,
Ourense,
Santiago de Compostela,
Lugo,
Pontevedra,
Ferrol,*

*Vilagarcía de Arousa,
Monforte de Lemos,
A Gudiña,
O Barco de Valdeorras,
A Rúa,
Sarria,
O Carballiño,
Porriño,
Tui,
Padrón-Barbanza,
Redondela,
Redondela-AV,
Redondela-Picota»*

3º. – Se solicita la elaboración de un informe, con los datos de demanda y viajeros seleccionados por la peticionaria, con el fin de realizar un análisis académico.

Cabe señalar que 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, publica anualmente información detallada sobre los servicios de interés general de su competencia. Al respecto, de conformidad con el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se indica que la información relativa a cifras de viajeros se encuentra disponible en la web: <https://www.mitma.gob.es/ferroviario>, concretamente, en los Informes anuales del Observatorio del Ferrocarril en España (<https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana>).

Estos datos de libre acceso satisfacen el interés público. En cualquier caso, se excluye de la Ley de Transparencia la elaboración de informes o la ayuda para la elaborar de estudios, al existir otros cauces que preservan los intereses de las partes.

En virtud de lo expuesto, procede la estimación parcial de la solicitud, debiendo tenerse en consideración la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) de la Ley de Transparencia, y el 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 la peticionaria indica que la finalidad de las solicitudes es la de *«analizar el impacto de la financiación pública recibida directamente en los servicios ferroviarios de España durante el año 2023»*, es necesario indicar que Renfe Viajeros es una mercantil, que se financia con ingresos de mercado. Es más, la solicitante erróneamente considera que las relaciones trayectos Galicia – Madrid (o viceversa) tienen la consideración de servicios sujetos a obligaciones de servicio público, cuando realmente son servicios comerciales de larga distancia.

Atendiendo al volumen y al elevado grado de detalle de la información requerida, 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 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.

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, Movilidad y Agenda Urbana, 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.- 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 Adjunto a la Presidencia, Estrategia y Relaciones Institucionales de RENFE-

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