

1º.- Con fechas 21 y 26 de agosto de 2024 han tenido 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), cuatro solicitudes de [REDACTED] las cuales han sido registradas con los números de referencia 00001-00095048, 00001-00095049, 00001-00095050 y 00001-00095144. A partir de la recepción de las referidas solicitudes comenzó a contar el plazo de un mes para su resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 20.1 de la citada Ley de Transparencia, plazo que fue ampliado por una mensualidad adicional en virtud del párrafo segundo del citado artículo.

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

Solicitud 00001-00095048:

Asunto

En atención a RENFE (...)

Información que solicita

Solicito la siguiente información por motivos periodísticos: El número de reclamaciones de usuarios que ha tenido Renfe entre los años 2016 y 2024. En el caso de 2023 y 2024 desglosar por mes y en 2024 solo hasta el último mes completo con datos disponibles

Solicitud 00001-00095049:

Asunto

En atención a RENFE (...)

Información que solicita

Solicito la siguiente información por motivos periodísticos: Dinero destinado al mantenimiento de trenes entre 2014 y 2024

Solicitud 00001-00095050:

Asunto

En atención a RENFE (...)

Información que solicita

Solicito la siguiente información por motivos periodísticos:

Los resultados de las pruebas de fiabilidad de cada uno de los trenes Avril S106 que Talgo entregó a Renfe en mayo

Solicitud 00001-00095144:

Asunto

En atención a RENFE (...)

Información que solicita

Solicito la siguiente información por motivos periodísticos: ¿Cuál ha sido el coste para Renfe de todo el catálogo de contenidos disponibles de la app PlayRenfe, desglosado por año y categoría (películas, series, documentales, audiolibros, libros, podcast, música, videojuegos, pasatiempos,etc)

3º.- Toda vez que las cuatro solicitudes transcritas en cuanto a su contenido esencial, presentadas por un mismo peticionario en un breve periodo de tiempo, guardan íntima conexión entre sí, al pedir todas ellas informes sobre la explotación comercial de empresas del Grupo Renfe, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede a su resolución de forma acumulada.

4º.- Tras analizar las solicitudes, se acuerda conceder acceso parcial a la información que se encuentra publicada, única que goza de carácter público, como seguidamente se expondrá, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En este sentido, de conformidad con el artículo 22.3 de la citada ley, se pone en conocimiento del peticionario que la información agregada relativa al número de reclamaciones relacionadas con los servicios ferroviarios que prestan las empresas de este grupo, así como la información financiera relativa al mantenimiento del material rodante, se encuentra publicada en las cuentas anuales consolidadas de este grupo empresarial, y en los informes de responsabilidad social y gobierno corporativo, siendo accesible a través de los siguientes enlaces: <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/gobierno-corporativo-y-transparencia/informacion-economica-y-de-actividad/cuentas-anuales-grupo-renfe> y <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/grupo-renfe/empresa-responsable>.

Toda vez que la información publicada no incluye la que está en curso de elaboración, se pone en conocimiento del peticionario que, respecto de la que no se encuentra publicada, concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

5º.- Más allá de la información a la que se ha concedido acceso, es preciso señalar que el resto de la que se solicita, señaladamente, la relativa al coste de mantenimiento y las pruebas realizadas en el material rodante y los datos de producción en la plataforma «Play Renfe», no goza de carácter «público», atendiendo a la definición prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. No se trata de «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», sino información con un valor empresarial real, relativa a una actividad de naturaleza privada como es el transporte ferroviario.

En relación con el concepto de «información pública», es igualmente preciso señalar que la referencia a «funciones» que se hace en el mencionado artículo 13 no puede tener otro significado que el de funciones o potestades públicas, toda vez que la actividad que se pretende fiscalizar mediante la normativa de transparencia administrativa es la de los responsables públicos, en concreto, la relativa al

procedimiento de toma de decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas. Así lo ha venido sosteniendo el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), pudiéndose destacar, entre otras, su Resolución n.º 816/2019:

(...) el derecho de acceso queda limitado a que venga referido a alguna de las funciones públicas que asume la Comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador, etc., debiendo desestimarse el acceso a información que no quede amparada por el ejercicio de funciones públicas (entre las que se encontrarían asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores o el Padrón General de todos los participantes de la Comunidad).

Partiendo de la doctrina del CTBG expuesta, cabe concluir que lo que se solicita en el presente caso no es «información pública», esto es, vinculada al ejercicio de funciones o potestades administrativas, motivo por el que procede acordar la inadmisión de las cuatro solicitudes en la parte que excede de la información que se encuentra publicada, en aplicación del meritado artículo 13 de la Ley de Transparencia.

En relación con esta decisión, el propio CTBG ha señalado, entre otras, en su Resolución n.º R/0276/2018, que «la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre “información pública” según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG.”».

6º.- Sin perjuicio de la decisión de admisión parcial expuesta en el apartado precedente, concurren igualmente las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso que a continuación se refieren:

En relación con la primera de las solicitudes (ref.: 00001-00095048), mediante la misma se requiere informes sobre un amplio periodo temporal (de casi diez años), y con un elevado grado de detalle, sobre reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios ferroviarios que prestan las empresas de este grupo. En la información publicada, disponible en los enlaces facilitados, consta el número de reclamaciones de los últimos ejercicios. A modo de ejemplo, en los años 2019 a 2022 (datos de la última memoria) el número de reclamaciones presentadas fue de 189.214, 143.541, 143.243 y 239.913.

En relación con estas reclamaciones, es preciso señalar que en muchas ocasiones traen causa de incidencias y dificultades que son inherentes a la explotación ferroviaria, las cuales en la mayoría de los casos son ajenas a la empresa operadora del servicio, que es una afectada más. Por ello, lo solicitado no puede ser facilitado con el desglose requerido sin realizar un tratamiento previo, adicional al de mera recopilación y

clasificación, para identificar la causa o causas por las que se produjeron cada una de las incidencias que pudo dar lugar a una reclamación, (p. ej.: problemas en la infraestructura ferroviaria, actos de vandalismo, etc.).

Las circunstancias expuestas hacen preciso traer a colación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motiva, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Dicho precepto ha sido interpretado por el CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, en el que señala que: «(...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información». Asimismo, los tribunales han señalado que el derecho de acceso no puede ser confundido con el derecho a la confección de informes a instancias de un particular, motivo por el que el referido art.18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando el acceso a la información requiera una elaboración y tarea de confección previa (sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictada en el Recurso de Apelación n.º 63/2016).

Partiendo de la doctrina expuesta, toda vez que no es posible la mera recopilación de la información solicitada, propia de un completo informe sobre reclamaciones, sino que previamente debería ser tratada, procede acordar la inadmisión de la solicitud, en aplicación del citado artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia. Cabe igualmente señalar que esta decisión no sólo es coherente con el Criterio Interpretativo del CTBG al que se ha hecho referencia, sino también con el criterio sentado por dicho organismo en recientes resoluciones, como la de referencia 2640/2023.

Asimismo, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, y en aras de la exhaustividad, procede igualmente traer a colación el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, que establece que el derecho de acceso puede ser limitado cuando suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados.

En relación con dicho precepto, los juzgados y tribunales han venido reconociendo que el derecho de acceso a la información pública, a pesar de su configuración legal, 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.

Por su parte, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo 1/2019 que la aplicación del referido límite 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, el propio CTBG ha señalado en diferentes resoluciones, entre las que se puede citar la de referencia R/0039/2016, que la Administración no tiene obligación de publicar información que pueda perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella. En concreto, dicho organismo considera que si se hiciese pública información sobre eventuales incidencias en los servicios ferroviarios, adicional a la que es obligado publicar y comunicar a los usuarios afectados, se crearía una percepción en el público que afectaría de manera significativa e injustificada a los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas, por lo que dicha información debe ser considerada y tratada como un secreto comercial (véase igualmente en este sentido la Resolución n.º R/0219/2018).

Partiendo de la doctrina sentada por el CTBG, cabe concluir que información como la solicitada, vinculada a eventuales incidencias y dificultades inherentes a la explotación ferroviaria, que en la mayoría de los casos son ajenas a la empresa encargada de la prestación del servicio, es susceptible de generar un efecto de injustificado descrédito que en este caso afectaría negativamente no sólo a las empresas de este grupo, sino a un servicio que es considerado de interés general y esencial para la comunidad.

Por lo tanto, cabe concluir que el test del daño ofrece en este caso un resultado negativo, toda vez que facilitar acceso a la información sobre reclamaciones, con el desglose requerido, ocasionaría un daño reputacional injustificado, sustancial, real y manifiesto, especialmente si se procede a su divulgación por medios de comunicación masivos. Este perjuicio, además, es especialmente grave en el contexto de competencia en el que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., desarrolla actualmente su actividad, toda vez que la mayoría de los operadores con los que compite no vienen obligados a facilitar este tipo de información, al no estar incluidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia.

Por otro lado, en lo que respecta al test del interés público, es preciso señalar que la solicitud planteada no pone de manifiesto la concurrencia de un interés prevalente sobre el de la mercantil prestadora del servicio, sino exclusivamente la intención de un particular de obtener, con fines periodísticos, un elevado volumen de información, sensible y privilegiada, que excede de la que vienen obligadas a comunicar las empresas ferroviarias. En este sentido, cabe reiterar que los principales indicadores relativos a los servicios que prestan las empresas de este grupo, incluidas las reclamaciones de los usuarios, se encuentran publicados. Por lo tanto, teniendo en cuenta que la información que se encuentra publicada satisface plenamente el interés público, no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón que permita concluir

que la solicitud que nos ocupa deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de la empresa ferroviaria afectada.

En relación con la segunda, tercera y cuarta solicitud, mediante las mismas se requiere, por un lado (ref.: 00001-00095049), el importe satisfecho durante un periodo de diez años (2014-2024) en concepto de mantenimiento de material rodante ferroviario; por otro lado (ref.: 00001-00095050), el resultado de las “pruebas de fiabilidad” en los nuevos trenes Avril S106, fabricados por Talgo, y, por último (ref.: 00001-00095144), el coste del catálogo de contenidos disponibles en la plataforma denominada «Play Renfe».

Toda vez que estas solicitudes se refieren a información de naturaleza estrictamente comercial, ajena a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, concurre igualmente el límite de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia. En relación con el test del daño, se debe partir de la premisa de que en un contexto de liberalización y de plena competencia como en el que las empresas de este grupo empresarial desarrollan su actividad, el hecho de facilitar o hacer públicos datos relativos a los costes de mantenimiento de activos críticos de la actividad ferroviaria, como el material rodante, al resultado de determinadas pruebas realizadas respecto del mismo y el coste de contenidos puesto a disposición de los usuarios de los servicios ferroviarios en una plataforma digital, puede alterar las reglas de la sana competencia en el sector, afectando injustificadamente a la competitividad de las empresas de este grupo. En efecto, se trata de información con un valor empresarial real, la cual no puede obtenerse de las principales empresas con las que compite Renfe, en concreto, Ouigo España, S.A., e Intermodalidad de Levante, S.A., toda vez que no están incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia, y ello a pesar de que su capital social está en manos de empresas públicas extranjeras. Por estos motivos, información como la solicitada, relativa a activos críticos, incluso cuando es requerida por el organismo regulador y supervisor del sector ferroviario, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), es considerada y tratada como confidencial, al amparo de lo establecido en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, en relación con el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el test del daño arroja también en este caso un resultado negativo, toda vez que el acceso y la divulgación de la información relativa a las solicitudes 00001-00095049, 00001-00095050 y 00001-00095144, le causaría a las empresas de este grupo un daño sustancial, real y manifiesto, susceptible de alterar las reglas de la sana competencia en el sector del transporte, especialmente en el actual contexto de liberalización y de plena competencia en la que se encuentran los servicios de transporte por ferrocarril.

Por otro lado, teniendo en cuenta la ponderación que debe realizarse con el denominado test del interés público, en la solicitud analizada se alude a la existencia de un interés periodístico para el acceso a la información requerida. Sin embargo, tratándose de información sensible y privilegiada, no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de esta entidad.

Los motivos expuestos, en línea con la doctrina sentada por el propio CTBG y los tribunales, ponen de manifiesto que debe prevalecer el derecho a proteger la información solicitada, que no goza de carácter público, estando también plenamente justificada la denegación de la solicitud de acceso planteada en aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

Por último, en relación con la solicitud n.º 00001-00095144, es preciso añadir que es similar a la presentada el pasado mes de marzo por ese mismo petionario, la cual fue registrada con el n.º 00001-00088898, mediante la que se requería la siguiente información:

¿Cuál ha sido el coste de la app de Renfe desde que se lanzó en hasta 2024? (incluir las aplicaciones anteriores, actual es de 2021 pero había otras antes) Desglosando costes por años y plataforma (Android y IOS). ¿Cuántas descargas ha tenido en total desde su lanzamiento? Desglosando por plataforma. ¿Cuántas descargas ha tenido los dos últimos meses completos con datos disponibles? Desglosando por plataforma. ¿Cuántos dispositivos la tienen instalada con los últimos datos disponibles? Desglosando por plataforma. ¿Qué empresa se encarga del mantenimiento de la app?

La referida solicitud fue inadmitida, en aplicación del artículo 13 y del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia. Asimismo, se puso de manifiesto la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1 h) de la citada ley, sin que haya constancia de que se interpusiera frente a la misma reclamación o recurso. El hecho de que en un breve espacio de tiempo se presente una solicitud similar, ajena a los objetivos y fines previstos en la normativa de transparencia administrativa, pone de manifiesto que nos encontramos ante una utilización del trámite de acceso a la información pública incoherente con la regulación legal. En cualquier caso, el cual no puede desnaturalizarse, con la única intención de obtener acceso a información de naturaleza comercial, con un valor empresarial real, la cual, como se ha referido, es ajena a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

7º.- Por todo lo expuesto, se acuerda, de manera concurrente, lo siguiente:

(I) Respecto a las solicitudes n.º 00001-00095048 y n.º 00001-00095049, se acuerda su estimación parcial en aplicación del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, sin que

proceda facilitar información adicional que esté en curso de elaboración en virtud del artículo 18.1 a) de la citada norma.

(II) Respecto a las cuatro solicitudes planteadas (00001-00095048, 00001-00095049, 00001-00095050 y 00001-00095144), no procede facilitar información adicional a la que ya se encuentra publicada, por no tener la consideración de «información pública» según el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

(III) Respecto a la solicitud 00001-00095048, concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia (requerir tareas de reelaboración), así como el límite al derecho de acceso previsto en su artículo 14.1 h) (la Administración no tiene la obligación de publicar información que pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella), para denegar acceso a información adicional a la que ya se encuentra publicada.

(IV) En relación con las solicitudes 00001-00095049, 00001-0095050 y 00001-00095144, concurre el límite previsto en el referido artículo 14.1 h), en tanto facilitar datos adicionales a los ya publicados podría alterar las reglas de la sana competencia en el sector.

(V) Asimismo, respecto de la solicitud n.º 00001-00095144, concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia atendiendo a la similitud de esta solicitud con la de referencia 00001-00088898, que evidencia la desnaturalización del trámite previsto para el acceso a la información pública.

8º.- 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.

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