



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-007210

N/REF: R/0378/2016

FECHA: 14 de noviembre de 2016

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 16 de agosto de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] presentó el 13 de junio de 2016 una solicitud de acceso a la información dirigida al MINISTERIO DE FOMENTO al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno(en adelante, LTAIBG), con el siguiente contenido:

*-Número de viajeros transportados por los trenes de Larga Distancia (Ave, Alvia, Avant) en cada una de las estaciones de la red.*

*-Estación de origen de los viajeros*

*-Estación de destino de los viajeros*

*-Fecha del viaje*

*-Tren que de viajeros utilizado: Ave, Alvia, Avant, Intercity.*

*Solicito dichos datos desde el año 2010 o, si fuese posible, desde el primer año que tengan disponible.*

*En caso de que la información no se encuentre tal y como pido en esta solicitud, me gustaría que se me entregue tal y como consta en los registros públicos, para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.*

*Les agradecería que me pudieran remitir la información solicitada en uno de estos formatos: .csv, .txt, .xls ó .xlsx*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



2. Mediante resolución de fecha 3 de agosto de 2016 la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA respondió al solicitante indicando el enlace al Informe del Observatorio del Ferrocarril donde, a su juicio, podía obtener la información solicitada e indicaba lo siguiente:

*Tal y como ya se ha venido señalando de forma reiterada por esta entidad, entendemos que facilitar la información solicitada podría afectar a los intereses económicos y comerciales de la empresa de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1h) de la Ley de Transparencia.*

*A lo largo de sus más de diez años de vigencia, la ya derogada Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, puso en marcha un proceso de liberalización progresiva del transporte ferroviario, con aperturas sucesivas a la competencia: del transporte de mercancías inicialmente, del transporte internacional de viajeros a continuación y la recientemente iniciada del transporte interior de viajeros.*

*Por su parte, la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, prevé que el Consejo de Ministros pueda declarar, de oficio o a instancia de las comunidades autónomas o de las corporaciones locales, que los servicios de competencia estatal, cuya oferta sea insuficiente o no cumpla unas condiciones mínimas de frecuencia, calidad o precio, queden sujetos al cumplimiento de obligaciones de servicio público.*

*La declaración implica que los servicios se prestarán por una sola empresa que deberá asegurar su continuidad y se arbitran diferentes opciones para compensar económicamente tales obligaciones; es por ello que la información relativa a la prestación del servicio, por su naturaleza pública, debe ser facilitada a cualquier ciudadano que la solicite, pero no así aquella información relativa a los servicios de transporte de naturaleza comercial, según se desprende, a sensu contrario, de la Resolución R/0168/2015, de 29 de julio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.*

*La meritada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno prevé que el derecho de acceso pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses de carácter público o privado, según se recoge en su artículo 14.1h); pero esta limitación, según el criterio asentado del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no opera de forma automática sino en el supuesto de que, tras el análisis del caso concreto, el suministro de la información pueda suponer un perjuicio definido y evaluable.*

*Pues bien, tal y como se ha venido manteniendo en ocasiones anteriores, en el caso de un servicio de transporte sujeto exclusivamente a las reglas de la libre competencia, el primer dato objetivo con el que debe contar una empresa ferroviaria o de transporte por carretera, antes de poner en servicio un tren o un autobús, una vez calculados sus costes, es el número de potenciales clientes*



que podrían usarlo y, en consecuencia, determinar la tasa de retorno de unas inversiones que, en el caso del ferrocarril, son especialmente elevadas.

En el actual marco de liberalización ferroviaria y libre competencia intermodal, facilitar la información que es objeto de esta solicitud (número de viajeros transportados por los trenes de Larga Distancia (Ave, Alvia, Avant) en cada una de las estaciones de la red; estación de origen de los viajeros; estación de destino de los viajeros; fecha del viaje; tren que de viajeros utilizado: Ave, Alvia, Avant, Intercity; se solicitan los datos desde el año 2010), podría suponer la puesta a disposición de los posibles competidores, en cualquier modalidad de transporte de un estudio de mercado y de los costes, elaborado de forma puntual y gratuita para una línea determinada.

(...)

Como ya se ha señalado con anterioridad, lo que es cierto es que la competencia existe. Tan relevante es la competencia, que Renfe Viajeros dispone de una Gerencia especializada en Estudios de Mercado, que analiza a diario la evolución de la misma, y elabora con medios propios y externos información pertinente para la toma de decisiones. (...) Por tanto, entendemos que conocer el número de usuarios de un servicio o sus preferencias de movilidad, facilita enormemente la labor en el establecimiento de una oferta de transporte alternativo al existente en el mercado.

Hay que señalar que, del contenido del propio informe del Observatorio del Ferrocarril 2014, se deduce que la información que se facilita en cuanto a demanda por estación, ciudades o por las principales rutas-destino, responde tan sólo a las más relevantes - Ley de Pareto- no a la totalidad de las mismas. (...)

A modo de referencia, sólo se facilitan las 25 primeras estaciones, pero en el año 2014, Renfe atendió a viajeros de servicios comerciales en más de 230, y a viajeros de cualquier tipo de servicio en más de 1.500 estaciones.

Por otra parte, desde Renfe Viajeros no se ha considerado necesario evitar la difusión de esta información porque el nivel al que se otorgan los datos:

- es suficientemente claro para ilustrar su volumen de negocio
- no arroja información sensible desde el punto de vista de competencia.
- permite darle publicidad y prestigio en la comparación con otros operadores de transporte de relevancia a nivel europeo y/o mundial.

Realmente, los datos están agregados a un nivel suficientemente alto como para que no se pueda deducir información sensible desde el punto de vista de la competencia. Por citar ejemplos, a nivel estación se puede conocer cuántos viajeros llegaron a Madrid Puerta de Atocha, pero no procedentes de qué origen o ruta, ni con qué servicio (AVE, Alvia, Intercity, Trenhotel, etc.), información que permitiría a cualquier operador de transporte (autobús, por ejemplo) determinar, sin esfuerzo, y sin necesidad de realizar un estudio de



*mercado, cuáles son las rutas óptimas para establecer un servicio con la garantía de cubrir su oferta.*

3. El 16 de agosto de 2016 tiene entrada en este Consejo de Transparencia escrito de reclamación presentado por [REDACTED] al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1972013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) en el que se indicaba lo siguiente:

*Considero que la petición no vulnera el límite establecido por el artículo 14.1.h. En primer lugar, Renfe es un monopolio y en segundo, apelo a mi derecho de acceso a la información.*

*Además, en la respuesta parcial de Renfe se ofrecen unos datos que no tienen nada que ver con el detalle que solicito.*

*Para más inri, una solicitud similar fue finalmente aceptada, previa reclamación al Consejo de Transparencia, por Renfe Operadora. Finalmente proporcionó los datos a el diario El País que utilizó para este artículo:*

*[http://economia.elpais.com/economia/2016/05/20/actualidad/1463758343\\_740934.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/05/20/actualidad/1463758343_740934.html)*

*De esta forma, solicito de nuevo los datos.*

4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó con fecha 5 de septiembre al MINISTERIO DE FOMENTO la documentación obrante en el expediente para alegaciones. Dicho Departamento presenta sus alegaciones el 19 de septiembre de 2016, y en ellas se indica lo siguiente:

*De acuerdo con el criterio que ha venido sentando el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en algunas de sus Resoluciones (véanse R/0024/2016 y R/0039/2016) se ha obligado a RENFE-Operadora a suministrar información sobre sus pasajeros en los servicios prestados en régimen comercial*

*Concretamente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ambas Resoluciones señala que:*

*"Es decir, los datos que se hacen públicos (no olvidemos que de forma pro activa en la página web del Ministerio de Fomento) son precisamente los de los servicios prestados efectiva y no potencialmente en régimen comercial no se ha considerado como perjudicial a los intereses económicos y comerciales de la entidad. Por ello, en buena lógica, no puede por menos que concluirse, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que el acceso a la información estadística solicitada no supone un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de RENFE-OPERADORA."*

*Es por ello que se adjunta la información relativa al número de viajeros transportados por los trenes de Larga distancia (Ave, Alvia - los servicios Avant*



no son servicios comerciales-) en cada una de las estaciones de la red. Dicha información se adjunta al presente documento como Anexo I.

QUINTA.- Por otro lado, y tal y como ya se ha venido señalando de forma reiterada por esta entidad, seguimos considerando que facilitar la información solicitada podría afectar a los intereses económicos y comerciales de la empresa de conformidad con lo dispuesto en el art. 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

A lo largo de sus más de diez años de vigencia, la ya derogada Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, puso en marcha un proceso de liberalización progresiva del transporte ferroviario, con aperturas sucesivas a la competencia: del transporte de mercancías inicialmente, del transporte internacional de viajeros a continuación y la recientemente iniciada del transporte interior de viajeros.

Por su parte, la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, prevé que el Consejo de Ministros pueda declarar, de oficio o a instancia de las comunidades autónomas o de las corporaciones locales, que los servicios de competencia estatal, cuya oferta sea insuficiente o no cumpla unas condiciones mínimas de frecuencia, calidad o precio, queden sujetos al cumplimiento de obligaciones de servicio público.

La declaración implica que los servicios se prestarán por una sola empresa que deberá asegurar su continuidad y se arbitran diferentes opciones para compensar económicamente tales obligaciones; es por ello que la información relativa a la prestación del servicio, por su naturaleza pública, debe ser facilitada a cualquier ciudadano que la solicite, pero no así aquella información relativa a los servicios de transporte de naturaleza comercial, según se desprende, a sensu contrario, de la Resolución R/0168/2015, de 29 de julio de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

(...)

Pues bien, tal y como se ha venido manteniendo en ocasiones anteriores, en el caso de un servicio de transporte sujeto exclusivamente a las reglas de la libre competencia, el primer dato objetivo con el que debe contar una empresa ferroviaria o de transporte por carretera, antes de poner en servicio un tren o un autobús, una vez calculados sus costes, es el número de potenciales clientes que podrían usarlo y, en consecuencia, determinar la tasa de retorno de unas inversiones que, en el caso del ferrocarril, son especialmente elevadas.

En el actual marco de liberalización ferroviaria y libre competencia intermodal, facilitar la información que es objeto de esta solicitud (número de viajeros transportados por los trenes de Larga Distancia (Ave, Alvia) en cada una de las estaciones de la red; estación de origen de los viajeros; estación de destino de los viajeros; fecha del viaje; tren que de viajeros utilizado: Ave, Alvia, Intercity; se solicitan los datos desde el año 2010), podría suponer la puesta a disposición de los posibles competidores, en cualquier modalidad de transporte de un



*estudio de mercado y de los costes, elaborado de forma puntual y gratuita para una línea determinada.*

*La constatación de la existencia de una competencia intermodal real es la razón por la que se le está denegando al [REDACTED] el acceso a una información que podría considerarse de carácter estratégico (secreto comercial) y cuya divulgación, con el consiguiente acceso a la misma por parte de los mencionados competidores, es obvio que podría ser utilizada por los mismos para sus propios fines comerciales causando, consiguientemente, un gran perjuicio económico para RENFE-Operadora a nivel comercial.*

A continuación, se reproducen los argumentos indicados en la respuesta ya proporcionada al solicitante.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe señalarse que la materia objeto de esta reclamación ya ha sido analizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, siendo la que más se adecúa en cuanto a la información solicitada la dictada en el expediente R/0024/2016.  
En la mencionada resolución, el Consejo se pronunciaba en los siguientes términos:

*Según se indica en el Informe del Observatorio del Ferrocarril, publicado en la página Web del Ministerio de Fomento, existen una serie de servicios que han sido declarados como Obligación de Servicio Público en aplicación del Reglamento (CE) Nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de*



Octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carreteras. Dicho Reglamento contiene la siguiente definición de "Obligaciones de Servicio Público": "la exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución".

En contraposición están los Servicios Comerciales, que son los servicios que no han sido declarados como Obligación de Servicio Público. Para el caso que nos ocupa, el Informe señala que estos Servicios Comerciales son los servicios denominados Larga Distancia convencional y Alta Velocidad.

Asimismo, según información contenida en el mencionado Informe Renfe-Operadora recibe del Estado compensaciones por obligaciones de servicio público para la prestación de servicio de viajeros regionales y de cercanías. Las unidades de viajeros de larga distancia y de alta velocidad se gestionan en régimen comercial, de igual forma que la unidad de mercancías, única que pasó a estar sometida a competencia con otros operadores, a partir de 2006.

En conclusión, los servicios por los que se interesa el solicitante, los de larga distancia, se prestan en régimen comercial.

5. En respuesta a la primera de las cuestiones planteadas en la solicitud, RENFEOPERADORA, se remite a la información publicada en el último Informe del Observatorio del Ferrocarril.

Este Consejo de Transparencia ha analizado la información que se contiene en el mismo y ha constatado que, a partir de la página 47, se recoge información sobre el transporte de viajeros de larga distancia diferenciando entre "alta velocidad" y "larga distancia convencional". No obstante, también se especifica que este tráfico en 2014 se produce en 176 estaciones, considerando únicamente aquellas en las que se registran más de 365 viajeros (subidos más bajados) al año en estos trenes (página 49 del Informe). Es decir, efectivamente, y tal y como menciona el escrito de reclamación, la información publicada proactivamente es parcial y no comprende la relativa a todas las estaciones de larga distancia que operan en nuestro país.

Así, por ejemplo, si analizamos los datos incluidos en la página 64 del informe, éstos vienen referidos a 30 estaciones (se entiende que las que tienen más tráfico) y, respecto del resto, tan sólo se aporta información agregada, ya que en el cuadro se hace referencia expresamente a "resto de viajeros (s+b)" para aportar la cifra relativa al tráfico en estas estaciones.

De las consideraciones anteriores puede claramente concluirse lo siguiente:

- La información ofrecida es parcial, por cuanto no afecta a todas las estaciones donde se presta un servicio de larga distancia.
- La información en su totalidad está disponible por cuanto se han tenido en cuenta al efecto de publicar los datos que contiene el informe, que recoge la cifra global, sumada, del tráfico de viajeros en el resto de las estaciones.

Asimismo, debe señalarse que, en cumplimiento de la resolución recaída en el expediente R/0024/2016, antes mencionada, figura en los archivos de este



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la información remitida a la reclamante que, en ese caso, venía referida a todos los viajeros de estaciones de Alta Velocidad, y que, como hemos visto, es uno de los servicios agrupados bajo la mención genérica de servicios de larga distancia.

Respecto al argumento del perjuicio a los intereses económicos y comerciales, este Consejo reproduce los argumentos mencionados en la reiterada resolución del expediente R/0024/2016 para considerar que proporcionar esta información no supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

*“Es decir, los datos que se hacen públicos (no olvidemos que de forma pro activa en la página web del Ministerio de Fomento) son precisamente los de los servicios prestados en régimen comercial, como es la Larga distancia y el AVE. Puede concluirse, por lo tanto, que la publicación de dicha información en servicios prestados efectiva y no potencialmente en régimen comercial no se ha considerado como perjudicial a los intereses económicos y comerciales de la entidad. Por ello, en buena lógica, no puede por menos que concluirse, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que el acceso a la información estadística solicitada no supone un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de RENFE-Operadora”.*

No obstante lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sí comparte el hecho de que la identificación del servicio concreto del que se hace uso, más allá de los datos agregados por estaciones, podría aportar información adicional que perjudicase la posición de RENFE-Operadora respecto a posibles competidores.

Teniendo en cuenta lo anterior, figura en el expediente que en trámite de alegaciones se ha aportado junto con el escrito de alegaciones, documento en el que se indica el número de viajeros usuarios de servicios comerciales en el período 2008-2015. No obstante, no consta que dicha información haya sido suministrada al interesado, por lo que procede en este punto estimar por motivos formales la presente reclamación.

4. Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, el resto de datos solicitados- estación de origen y destino de los viajeros, fecha del viaje y tren utilizado en cada desplazamiento- implicaría suministrar información de todos y cada uno de los viajes que hubieran realizado todos y cada uno de los usuarios de los servicios de larga distancia prestados por RENFE-Operadora en el período que abarca la solicitud. Esta circunstancia, en nuestra opinión, implicaría la conexión de diversas variables que supondrían una actividad de reelaboración de la información existente y a disposición del organismo al que se dirige la solicitud.

### III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede



**PRIMERO: ESTIMAR por motivos formales** la reclamación presentada con entrada el 16 de agosto de 2016, por [REDACTED] contra la Resolución de la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA de fecha 3 de agosto de 2016.

**SEGUNDO: INSTAR** a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA a que, en el plazo máximo de 5 días, remita a [REDACTED] la información que figuraba como anexo al escrito de alegaciones remitido a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

**SEGUNDO: INSTAR** a la ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA a que, en el mismo plazo máximo de 5 días, acredite ante este Consejo de Transparencia el cumplimiento del trámite indicado en el apartado precedente.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO  
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

P.A. EL SUBDIRECTOR DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda