



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00089351

N/REF: 896/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: RENFE-Operadora E.P.E./Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Información solicitada: Servicios de Rodalies entre Tarragona y Barcelona.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1092 Fecha: 07/10/2024

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de abril de 2024 el reclamante solicitó al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) servicios de Rodalies entre las estaciones de Tarragona y Barcelona Estació de França efectuados en día laboral para el máximo de tiempo pasado posible (como mínimo me interesaría del último año). Sobre estos servicios, me interesa saber las horas programadas de salida y llegada, y las horas reales de salida y llegada, tanto para los servicios dirección Barcelona como dirección Tarragona; mi objetivo es analizar los retrasos en el corredor»

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>



2. Mediante resolución de 14 de mayo de 2024, RENFE-Operadora E.P.E. facilita la siguiente respuesta:

«El informe solicitado guarda relación con las dificultades que son inherentes a la explotación ferroviaria de transportes masivos, las cuales, en la mayoría de los casos, son ajenas a la empresa ferroviaria que los presta (actos de vandalismo, incidencias en la infraestructura ferroviaria, etc.). Se requeriría la elaboración de un informe ad hoc, toda vez que sería preciso identificar la causa o causas por las que la hora real de salida o de llegada de cada concreto tren pueda no corresponderse con la programada. Esta circunstancia hace preciso traer a colación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Dicho precepto ha sido analizado por 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, procede traer a colación la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictada en el Recurso de Apelación n.º 63/2016, en la que se 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 instancia de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art.18.1.c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia. Por consiguiente, es indiferente que dicha información obre en poder de la Administración o ente público encargada de dispensarla".

Trasladando la doctrina administrativa y judicial referida al caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que la utilización descontextualizada de información como la solicitada, relacionada con eventuales incidencias y dificultades en los servicios ferroviarios de Rodalies, en su mayoría debidas a causas ajenas a la empresa que los presta, podría colaborar a un injustificado descrédito susceptible de afectar negativamente en este caso no sólo a Renfe Viajeros S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), sino a un servicio que es considerado de interés general y esencial para la comunidad (art. 47.2 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario). Volveremos sobre esta cuestión más adelante.



Elaborar el estudio solicitado implicaría recabar y clasificar todos los horarios programados de servicios ferroviarios entre las estaciones de Tarragona y de Barcelona-Estación de Francia, al menos durante un año. Además se requeriría, confrontar esos horarios programados con los datos reales de salida y llegada a cada estación, con el concurso del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, E.P.E., conveniente también para verificar las causas reales de los desajustes. Esto supondría ya el tratamiento de un gran volumen de información. El apartamiento de personal operativo de las funciones que le son propias, referidas al transporte ferroviario, para la realización de estas labores, es lesivo para el servicio. Pero conviene resaltar que sería preciso recurrir al administrador de las infraestructuras ferroviarias para verificar y advenir las causas por la que se produjo cada uno de los retrasos o incidencias en los servicios y poder realizar el informe detallado que se solicita con las necesarias garantías.

Se publican indicadores de calidad e información sobre retrasos, que están disponibles para el público en general, y satisfacen el interés público, como expondremos más adelante, pero no está prevista compensación alguna ni existe previsión presupuestaria para la atención de informes personalizados como el que se requiere.

Como consecuencia de los motivos expuestos, procede acordar la inadmisión de la solicitud planteada, en aplicación del citado artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

4º.- Sin perjuicio de la concurrencia de la referida causa de inadmisión, en aras de la exhaustividad, atendiendo a la naturaleza de lo solicitado, procede igualmente referirse al artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, que establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando el acceso a la información 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.

Asimismo, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, 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 puesto de manifiesto 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 vienen obligadas a publicar y comunicar a los usuarios las empresas ferroviarias y las autoridades competentes, 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 comercial. Véase también la Resolución de referencia R/0219/2018.

Partiendo de la doctrina sentada por dicho organismo, es preciso incidir en que la información solicitada guarda relación con 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. Por lo tanto, cabe concluir que el test del daño ofrece en este caso un resultado negativo, toda vez que facilitar este tipo de información afectaría de forma negativa a Renfe Viajeros, ya que su utilización y publicación descontextualizada le causaría un daño reputacional injustificado, sustancial, real y manifiesto.

Por otro lado, en relación con el denominado test del interés público, la solicitud planteada pone de manifiesto la intención de obtener un elevado volumen de información, que excede de la que vienen obligadas a publicar las empresas ferroviarias y las autoridades competentes, con el objetivo de analizar los retrasos en la relación ferroviaria entre las estaciones de Tarragona y de Barcelona-Estación de Francia. Sin embargo, 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 Renfe Viajeros.

En todo caso, se pone en conocimiento del peticionario que el interés público en relación con la prestación de los servicios ferroviarios de Rodalies se satisface con la información que publica la Generalitat de Catalunya en su condición de autoridad competente. En concreto, dicha Administración informa puntualmente sobre los horarios y las afectaciones programadas de los referidos servicios ferroviarios a través de la página web <https://rodalies.gencat.cat/es/inici/>, estando disponibles en el apartado «Horarios», en formato pdf, todos los horarios actualizados de los



servicios de Rodalies, y en el apartado «Afectaciones Programadas» las obras y los trabajos en la infraestructura ferroviaria que inciden en la circulación.

Por su parte, Renfe Viajeros informa a través de su página web (<https://www.renfe.com/es/es/cercanias/rodalies-catalunya>), y en las estaciones, de los horarios en cada una de las líneas de Rodalies, así como de las eventuales incidencias y cambios que se producen en la programación de las circulaciones, con la finalidad de paliar los inconvenientes y molestias inherentes a los mismos. Esta información, además, se facilita de forma actualizada por medios de comunicación masivos como la aplicación «Rodalies de Catalunya» o la red «X».

Adicionalmente, cabe reseñar que en el portal de datos abiertos «Renfe Data», accesible a través del siguiente enlace: <https://data.renfe.com/>, se puede obtener información en formato application/zip. sobre los horarios de Rodalies. Por último, se pone igualmente en conocimiento del peticionario que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible publica información con elevado grado de detalle sobre el desempeño de todas las empresas ferroviarias que operan en España, en concreto, a través de los denominados «Informes del Observatorio del Ferrocarril», los cuales son accesibles a través del siguiente enlace (...)

3. Mediante escrito registrado el 20 de mayo de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La entidad responsable confundió el alcance de mi solicitud, que detallo a continuación.

El objetivo de mi solicitud es conocer una serie de información sin tratar de los servicios de Rodalies en el corredor Tarragona <-> Barcelona Estació de França, en concreto el horario programado y real de salida y llegada de los servicios ferroviarios en día laboral.

Mi intención es tratar personalmente estos datos para analizar algunos indicadores de puntualidad y fiabilidad del servicio (que detallo en el documento de alegaciones complementarias) que sirvan para mi toma de decisiones personal en relación con el modo de transporte (...). En consecuencia, no requiero de ningún informe ad-hoc

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>



que contextualice la información solicitada con las dificultades inherentes al servicio ferroviario, como ha interpretado la entidad responsable».

En documento que se adjunta a la reclamación se acota la solicitud de acceso a los siguientes datos:

«• Trayectos de ida Tarragona->Barcelona-Estació de França con salida programada desde Tarragona entre las 6h30 y las 8h30.

• Trayectos de vuelta Barcelona-Estació de França->Tarragona con salida programada desde Barcelona-Estació de França entre las 16h30 y las 18h30.

• Trayectos en días laborales (lunes a viernes no festivos).

• Trayectos de setiembre a julio incluidos (agosto excluido).»

4. Con fecha 20 de mayo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido, solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



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».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de *“formato o soporte”*. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza *“pública”* de las informaciones: (a) que se encuentren *“en poder”* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *“en el ejercicio de sus funciones”*.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre horarios programados y reales, de salida y de llegada, en relación con los servicios ferroviarios de Rodalies entre las estaciones de Tarragona y de Barcelona-Estación de Francia, con el objetivo de analizar los retrasos en dicha línea –petición que se acota a unos determinados trayectos en la reclamación que presenta posteriormente–.

RENFE-Operadora E.P.E. inadmite la solicitud invocando lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por considerar preciso para la entrega de la información llevar a cabo una acción previa de reelaboración. Asimismo, subsidiariamente, invoca el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, ya que prevé que facilitar la información causaría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros.

A pesar de inadmitir la solicitud, debe subrayarse que la entidad requerida ha facilitado varios enlaces de internet en los que se proporciona, de forma periódica, un importante volumen de información sobre el estado de servicio de Rodalies y las eventuales incidencias que se producen en el mismo, así como referidos a la calidad de los servicios que se prestan. En este sentido, como se señala en la respuesta de Renfe Viajeros, esta entidad empresarial informa a través de su página web, y en las estaciones, de los horarios sus líneas de Rodalies, *«así como de las incidencias y cambios que se producen en la programación de las circulaciones. Esta información, además, se facilita de forma actualizada por medios de comunicación masivos como la aplicación «Rodalies de Catalunya» o la red «X»*. Adicionalmente, se facilita un enlace para acceder al portal de datos abiertos «Renfe Data».



4. Partiendo de lo hasta ahora expuesto, procede verificar en primer lugar si las razones expuestas por el Ministerio evidencian la aducida *necesidad de tratamiento previo o reelaboración*. Desde esta perspectiva no puede obviarse que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

5. En este caso, RENFE-Operadora EPE basa fundamentalmente la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) en que «*el estudio solicitado implicaría el tratamiento de un gran volumen de información*», lo que implicaría «*el apartamiento de personal operativo de las funciones que le son propias, referidas al transporte ferroviario, para la realización de estas labores, y sería «lesivo para el servicio»*».

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, como señala esta entidad pública empresarial, sería preciso verificar las causas de los retrasos o incidencias en los servicios, pues «*la utilización descontextualizada de información como la solicitada, relacionada con eventuales incidencias y dificultades en los servicios ferroviarios de Rodalies, en su mayoría debidas a causas ajenas a la empresa que los presta, podría colaborar a un injustificado descrédito susceptible de afectar negativamente en este caso no sólo a Renfe Viajeros S.M.E., S.A., sino a un servicio que es considerado de interés general y esencial para la comunidad*».

6. La resolución de esta reclamación no puede desconocer que este Consejo se ha pronunciado ya sobre cuestiones similares en diferentes ocasiones. En particular, debe tenerse en cuenta la resolución R CTBG 585/2024, de 29 de mayo, desestimatoria de la reclamación presentada entonces, por considerar que la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LAITBG se había aplicado de forma justificada.

Entiende este Consejo que la información solicitada en este caso es similar a la que se pedía en aquella referida también al servicio de *rodalies*; en particular, cambios de horario y retraso a partir de la hora inicialmente programada de inicio de recorrido del tren, hora inicialmente programada de final de recorrido, número de cambio y horarios cambiados, hora real y final del inicio del recorrido del tren.



Se entendió en la citada resolución R CTBG 585/2024 que la respuesta a esa solicitud de información implicaba la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante, lo que suponía una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información. A idéntica conclusión ha de llegarse en este caso, en el que se solicita, una vez acotada la reclamación, información sobre ocho trenes (cinco salidas programadas entre 6.30 y 8.30 y tres entre 16.30 y 18.30 en días laborables, del año anterior), estando el horario de salidas programadas publicado y exigiendo la verificación de los retrasos que se hayan producido la realización de un informe *ex profeso* para el ciudadano.

Proporcionar la información pretendida supondría, por tanto, llevar a cabo una tarea de reelaboración que no puede considerarse como *mera reelaboración básica*, sino como una verdadera tarea de tratamiento previo y reelaboración equivalente a la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante —pretensión que, como ha reiterado este Consejo, no tiene encaje en la noción de información pública contemplada en el artículo 13 LTAIBG—. La realización de dicha tarea resulta, además, desproporcionada en relación con el valor añadido que aporta la información pretendida desde la perspectiva del sometimiento a escrutinio de la actividad de los poderes públicos.

7. En conclusión, teniendo en cuenta los precedentes fundamentos jurídicos, este Consejo considera que la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LAITBG se ha aplicado de forma razonable y justificada. La apreciación de esta causa y la consecuente desestimación de la reclamación planteada exime de entrar en la valoración de la concurrencia o no del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, que invoca subsidiariamente RENFE.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de RENFE-Operadora EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1092 Fecha: 07/10/2024

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>