



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-001867  
N/REF: R/0168/2015  
FECHA: 29 de julio de 2015



**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] mediante escrito de 27 de mayo de 2015, 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 remitida, con fecha 20 de abril de 2015, el [REDACTED] solicitó al Ministerio Fomento, a través del Portal de la Transparencia y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), información sobre:
  - a. *El número de pasajeros embarcados al año y promedio diario de cada una de las paradas de Renfe de Cercanías y Renfe Feve para los ejercicios 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, incluyendo la provincia de cada parada.*
  - b. *La longitud de la red de Renfe Cercanía y Renfe Feve en cada provincia para los ejercicios 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.*
  - c. *Ingresos por venta de billetes Renfe Cercanías y Renfe Feve en cada provincia para los ejercicios 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.*
2. Mediante resolución de 12 de mayo, la entidad pública empresarial RENFE-Operadora dio respuesta a la solicitud presentada en los siguientes términos:
  - a. El número de pasajeros embarcados al año y el promedio diario de cada una de las paradas, sería de aplicación la letra h) del apartado 1 del artículo 14 de la LTAIBG al entender que el acceso a dicha



información supondría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales y supondría facilitar una información que podría ser utilizada por competidores reales o potenciales en contra de los propios intereses de la entidad. No obstante, se proporcionan un par de enlaces donde se puede acceder a parte de la información que se solicita y que ya es pública.

- b. La pregunta sobre la longitud de la red fue remitida al Administrador de Infraestructura Ferroviaria (ADIF) para su resolución en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.1 LTAIBG.
- c. Respecto a la solicitud relativa a los ingresos obtenidos, se adjunta la información solicitada detallada no por provincia sino por núcleo de cercanías y de cercanías de ancho métrico al ser ésta la información de la que se dispone.

3. Mediante escrito de 27 de mayo, el [REDACTED] al no compartir la denegación de parte de la información solicitada, presenta, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

- a. El argumento de perjuicio a los intereses económicos y comerciales se basan en hipótesis y sin un conocimiento cierto de la repercusión que pueda tener el acceso a la información solicitada que, además, ya ha sido publicada en varias páginas web y medios de comunicación. Existen casos en otros países en los que se publica esta información en los Portales de transparencia y en formato abierto.
- b. Otra entidad pública empresarial también dependiente del Ministerio de Fomento publica mensualmente los pasajeros transportados en todos los aeropuertos españoles. Dicha entidad ha salido recientemente a Bolsa y no ha dejado de publicar estas estadísticas, lo que llevaría a deducir que no se considera que esta información pudiera suponer un perjuicio para sus intereses económicos y comerciales.
- c. Se anteponen los intereses económicos al interés público de la sociedad en conocer el volumen real de pasajeros transportados por Renfe Cercanías y Renfe Feve en España.
- d. Los enlaces aportados no responden a la información que se solicita.
- e. Por todo ello, solicita que se otorgue la información solicitada.

4. Recibida la reclamación, se procedió a la apertura del correspondiente trámite de alegaciones para que fueran formuladas las alegaciones que se consideraran oportunas y que consistieron en las siguientes:

- a. Se reitera el argumento de que el acceso a la información solicitada supondría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la entidad. En cuanto a su carácter de mera hipótesis, se considera que lo que precisamente se pretende es evitar que la empresa se pueda ver perjudicada por haber facilitado la información así como un mal o desleal uso de la misma:



- b. Existe una competencia real de carácter intermodal, por lo que los datos sensibles que se faciliten a terceros pueden ser utilizados por posibles competidores, presentes o futuros, y ello porque la información relativa a cantidades o volúmenes de negocios (en este caso, número de viajeros) es información de carácter estratégico, y más cuando se solicita de forma tan desagregada. Se facilita de nuevo un enlace con información desagregada respecto de las 25-30 estaciones que mayor afluencia han tenido y, del resto y por las razones expuestas, se facilitan datos globales:

[http://www.fomento.gob.es/Carreteras/Informe Observatorio Ferrocarril 2013.pdf](http://www.fomento.gob.es/Carreteras/Informe_Observatorio_Ferrocarril_2013.pdf)

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Es competente para conocer de la presente Reclamación la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG y del artículo 8.2 d) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
2. La LTAIBG, reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a *“acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”*, 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”*.
3. La solicitud de información contra cuya denegación parcial se presenta ésta reclamación tenía por objeto conocer determinada información relativa al transporte de viajeros en España. Concretamente, lo que se recurre es la decisión de no proporcionar información del número de pasajeros embarcados al año y promedio diario de cada una de las paradas de Renfe de Cercanías y Renfe Feve para los ejercicios 2008 a 2014 *incluyendo la provincia de cada parada*.

El motivo en el que se argumenta la denegación de la mencionada información es que su divulgación supondría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad- RENFE-Operadora debido a que ello supondría facilitar información que podría ser utilizada por competidores o potenciales competidores en contra de los propios intereses de la entidad, y ello debido a que el número de viajeros es información de carácter estratégico.

En efecto, la ley de transparencia prevé que el derecho acceso a la información pública pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado,



señalados en el artículo 14, precepto que, precisamente, atiende al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto.

Es criterio ya asentado de este Consejo que los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, "podrán" ser aplicados. De esta manera, los límites no operan *ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos*, sino que su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo.

En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (*test del daño*) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (*test del interés*).

4. En el caso que nos ocupa, RENFE considera que el acceso a la información solicitada supondría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales, límite al acceso previsto en el artículo 14.1 h). Para analizar este perjuicio entendemos necesario hacer una mención en primer lugar al marco en el que se presta el servicio de transporte por ferrocarril en España.

Según se indica en el propio Informe del Observatorio del Ferrocarril, al que RENFE remite al interesado en sus alegaciones, 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.*

*El 13 de diciembre de 2013 se formaliza el Contrato para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de "Cercanías", "Media Distancia" y "Ancho Métrico" competencia de la Administración General del Estado (AGE), sujetos a Obligaciones de Servicio Público en el periodo 2013-2015.*

Es decir, y aplicando dicha información al caso que nos ocupa, referente datos sobre Renfe Cercanías y Renfe Feve (que es la Red ferroviaria de vía estrecha) puede decirse que para el período temporal que afecta a la consulta (2008-2014), éste servicio tiene la calificación de Obligación de Servicio Público. Es decir, no se prestan actualmente ni lo han sido en el período que abarca la solicitud de información en régimen comercial.

5. Continuando sobre los datos contenidos en el repetidamente mencionado Informe se puede observar cómo sí se contienen datos precisos sobre el número de viajeros por estaciones y por ciudades en los casos de trenes AVE y larga distancia, por un lado, y trenes de media distancia por otro. Es decir, los datos que se hacen públicos (no olvidemos que de forma *pro activa* en la página web del Departamento) son precisamente los de los servicios prestados en régimen comercial. 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, y teniendo en cuenta que la información que se solicita es acerca de servicios calificados como obligaciones de servicio público, no puede menos que concluirse que, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el acceso a la información solicitada no supone un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de RENFE-Operadora.
6. En conclusión, y teniendo en cuenta los argumentos expuestos en los apartados anteriores, se considera que procede estimar la reclamación presentada contra la denegación del número de pasajeros embarcados al año en las paradas de Renfe Cercanías y Renfe Feve en los ejercicios 2008 a 2014 con mención de la provincia de cada parada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación contra la Resolución de 12 de mayo de 2015 del Presidente de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora.

**SEGUNDO: INSTAR** a RENFE-Operadora a que, en el plazo de 30 días hábiles remita al reclamante, con copia a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la información solicitada en los términos descritos en el Fundamento Jurídico 6.



Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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



Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez