



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 25/04/2024
Fecha Firma: 25/04/2024
HASH: 03008883686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00082835

N/REF: 2980/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: RENFE OPERADORA E.P.E./ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Retraso en los trenes de cercanías de Cataluña.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de octubre de 2023 el reclamante solicitó a RENFE OPERADORA, E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual 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:

«Voldria obtenir dades dels retards que hi ha hagut al servei de Rodalies de Catalunya, operat per Renfe Viajeros S.M.E., S.A., des del dia 1 de gener de 2023 fins el 4/10/2023. Vull que el criteri sigui número de trens retardats a l'arribada a destinació, quants trens han estat retardats entre 5 i 15 minuts, quants entre 16 minuts i 30 minuts i quants més de 30 minuts, desglossat per línies i dia».

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

«Me gustaría obtener datos de los retrasos ocurridos en el servicio de cercanías de Cataluña operados por Renfe Viajeros (...) desde el día 1 de enero de 2023 hasta el 4/10/2023. (...) que el criterio sea el número de trenes con retraso en la llegada a destino, cuántos trenes han sufrido retraso de entre 5 y 15 minutos, cuántos entre 16 minutos y 30 minutos y cuántos de más de 30 minutos por líneas y días».

2. RENFE OPERADORA, E.P.E., dictó resolución con fecha 2 de noviembre de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) 3º.- La solicitud de acceso planteada tiene por objeto la obtención de información con elevado grado de detalle, que requiere la elaboración de un informe ad hoc para dar contestación, en el que se incluya el número de retrasos diarios en todas las líneas de Rodalies de Cataluña durante un periodo de más de 9 meses, con indicación del tiempo de retraso de cada tren a su llegada a destino, diferenciado entre retrasos de 5 a 15 minutos, de 16 a 30 minutos y más de 30 minutos.

Se trata de información con elevado grado de detalle, como se ha referido, que guarda relación con eventuales incidencias y dificultades que son inherentes a la explotación ferroviaria, las cuales, en la mayoría de los casos, son ajenas a la empresa que los presta. Por ello, no puede ser facilitada sin realizar un tratamiento previo, adicional al de recopilación y clasificación, para identificar la causa por la que se produjo cada uno de los retrasos (problemas en la infraestructura, 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 analizado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, en el que señala que: (...)

Trasladando el referido criterio al caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que la utilización descontextualizada de información relacionada con eventuales incidencias en los servicios ferroviarios, en su mayoría debidas a causas ajenas a la empresa que los presta, colaboraría a un efecto de injustificado descrédito susceptible de afectar negativamente en este caso no sólo a la empresa afectada, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., sino a un servicio que es considerado de interés general y esencial para la comunidad.

En consecuencia, facilitar la información solicitada no sólo implicaría recabar y clasificar datos sensibles relativos a un periodo temporal de más de 9 meses, atendiendo al grado de detalle requerido, lo que ya supone una acción previa de

reelaboración, sino que, además, con carácter previo a facilitarla sería preciso realizar un tratamiento adicional, apartando a personal de sus funciones empresariales habituales para identificar la causa por la que se produjo cada uno de los retrasos, lo que requeriría además solicitar información al administrador de infraestructuras ferroviarias. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la problemática del ferrocarril es diferente a la del transporte por carretera, ya que, si un vehículo se avería, por el motivo que sea, en la carretera, se puede habilitar otro carril, el arcén o un desvío, lo cual minimiza su impacto en la circulación y en los horarios programados. Sin embargo, un tren averiado, por ejemplo, como consecuencia de un acto de vandalismo, o que circula a menor velocidad por obras en la infraestructura ferroviaria, no puede apartarse inmediatamente, lo que puede dar lugar a retrasos en cadena, modificaciones horarias e incluso cancelaciones de trenes que son inevitables y no dependen de la empresa ferroviaria, que es una afectada más, igual que los usuarios.

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 causa de inadmisión a la que se ha hecho referencia en el apartado precedente, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, procede igualmente referirse al artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, que establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder 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.

En este sentido, 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 señalado en diferentes resoluciones, entre las que se puede citar la 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. En este sentido, en la Resolución R/0219/2018 se señaló lo siguiente (énfasis añadido):

(...)

Partiendo de la doctrina sentada por el CTBG, cabe reiterar 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. En consecuencia, se trata de información cuya utilización descontextualizada colaboraría a un efecto de 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.

Las circunstancias expuestas ponen de manifiesto que el test del daño ofrece en este caso un resultado negativo, siendo ostensible que facilitar información relacionada con eventuales incidencias y dificultades en la explotación ferroviaria, que en la mayoría de los casos son ajenas a la empresa encargada de la prestación del servicio, le causaría un daño reputacional injustificado, sustancial, real y manifiesto, directamente relacionado con la divulgación de la información solicitada.

Por otro lado, en relación con el denominado test del interés público, la solicitud planteada pone de manifiesto la intención de una particular de obtener un informe con un elevado volumen de información, sensible y privilegiada, que excede de la que vienen obligadas a publicar las empresas ferroviarias y las autoridades competentes, por lo que no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud que nos ocupa deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros. Al contrario, como se puso de manifiesto en relación con la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, pone de

manifiesto que lo que se pretende es replicar una base de datos de la empresa ferroviaria, proceder que supone un ejercicio del derecho de acceso que excede de los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Teniendo en cuenta el resultado negativo que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, resulta igualmente procedente denegar la solicitud de acceso planteada en aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de Ley de Transparencia, en relación con los intereses económicos y comerciales de la sociedad mercantil referida en la solicitud».

3. Mediante escrito registrado el 2 de noviembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Considero que els motius que justifica Renfe-Operadora no són vàlids. Justifiquen la denegació de l'accés a la sol·licitud en secret comercial, quan el servei és un servei públic sense competència. Tanmateix, al·leguen que el volum de feina és molt elevat i jo estic disposat a ser flexible amb els terminis de lliurament de la informació. Consideren que la meva sol·licitud és desproporcionada i que intenta col·laborar a l'augment del descrèdit del servei quan és un servei públic amb un índex de popularitat dels més baixos de Catalunya, i oferir les dades en accés públic serviria justament per augmentar la credibilitat de la puntualitat».

«Considero que los motivos que justifica Renfe-Operadora no son válidos. Justifican la denegación del acceso a la solicitud en secreto comercial, cuando el servicio es un servicio público sin competencia. Además, alegan que el volumen de trabajo es muy elevado y yo estoy dispuesto a ser flexible con los plazos de entrega de la información. Consideran que mi solicitud es desproporcionada y que intenta colaborar al descrédito del servicio cuando es un servicio público con un índice de popularidad de los más bajos de Cataluña, y ofrecer los datos en acceso público serviría, precisamente, para aumentar la credibilidad en la puntualidad».

4. Con fecha 3 de noviembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), 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. A fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación.

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

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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 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 diversa información sobre los retrasos ocurridos en el servicio de Cercanías de Cataluña desde el 1 de enero al 4 de octubre de 2023; con indicación del número de trenes, el tiempo de tardanza en franjas de 5-15 minutos, 16-30 minutos y más de 30 minutos y con el desglose por líneas y días.

El organismo requerido resolvió denegar el acceso en aplicación de los artículos 18.1.c) y 14.1.h) LTAIBG, por tratarse de una información muy detallada que haría necesaria

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

una acción previa de reelaboración y que, asimismo, y subsidiariamente, supone un perjuicio económico y comercial para la empresa afectada (Renfe Viajeros).

4. Antes de entrar a examinar el fondo del asunto, es necesario subrayar que la entidad reclamada no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.
5. Sentado lo anterior, corresponde verificar, en primer lugar, la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[r]elativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*».

La Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho. En particular, en lo que aquí interesa, señala que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»* — jurisprudencia reiterada en SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

La jurisprudencia parte de la premisa de que *«(...) 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 (...)» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—.

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe *elaborarse expresamente* para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

6. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación, puesto que la información solicitada implica realizar un informe *ad hoc* para el solicitante que supone una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información. En efecto, se trata de proporcionar una serie de datos sobre los retrasos que han sufrido los trenes de cercanías en Cataluña, cada día durante de 9 meses, con especificación del número de trenes por línea y diferenciando los minutos (entre 5 y más de 30, en tres franjas) que han tardado en llegar a su destino. Se trata, por tanto, de una información muy detallada que requiere de una tarea de ordenación y estructuración para poder facilitarla con el concreto desglose que pretende el reclamante; lo que, como pone de manifiesto la entidad reclamada, afectaría a la prestación de otros servicios y requería de solicitar información al administrador de infraestructuras.

Cabe recordar, en este sentido, que el objeto del derecho de acceso a la información pública, según dispone el artículo 13 LTAIBG, lo constituyen los documentos y contenidos que obren en poder de los sujetos obligados (información preexistente) y que, para satisfacer una solicitud de información, suele ser preciso realizar una cierta elaboración básica, tal como señala la jurisprudencia antes citada; sin que, sin embargo,

el derecho de acceso ampare solicitudes que requieren de la elaboración de un informe *ad hoc* para el solicitante, que es lo que ocurre en este caso, con la consecuente acción previa de reelaboración.

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) que invoca subsidiariamente la E.P.E. RENFE-OPERADORA.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a RENFE OPERADORA, E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES 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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

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>