



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 19/05/2023

HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: R-0914-2022 / 100-007541 [Expte. 1578-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: RENFE OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Retrasos en trenes *Rodalies* (cercanías) de Catalunya

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 29 de julio de 2022 a la GENERALITAT DE CATALUNYA, 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:

*«Sol·licitem informació sobre els canvis * horari i retards en els trens de RENFE rodalies. En concret, sobre el primer tren que va iniciar el recorregut a partir de les 07:00h, cada dia laborable, en cada una de les dues direccions, en les línies R1, R2, R i R4, entre el 1 de gener de 2022 i el 31 de juny de 2022. Per a aquests trajectes, sol·licitem:*

1) hora inicialment programada inici de recorregut del tren

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

2) hora inicialment programada de final de recorregut del tren

3) En cas que hi ha hagut canvis en horari programat inici i final de recorregut, especificar el número de canvis, el momento * anunci de cada un aquests canvis, els horaris resultants * inici i final de recorregut de cada canvi i el motiu, si escau, aquests canvis.

4) hora real inici de recorregut del tren

5) hora real de final de recorregut del tren.»

«Solicitamos información sobre los cambios de horario y retrasos en los trenes de RENFE cercanías. En concreto, sobre el primer tren que inició su recorrido a partir de las 07:00h, cada día laborable, en cada una de las dos direcciones, en las líneas R1, R2, R i R4, entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de junio de 2022. Para estos trayectos, solicitamos:

1) * hora inicialmente programada del inicio del recorrido del tren

2) * hora inicialmente programada del final de recorrido del tren

3) En caso de que haya habido cambios en el horario programado de inicio y final de recorrido, especificar el número de cambios, el momento de anuncio de cada uno de estos cambios, los horarios resultantes de inicio y final de recorrido de cada cambio, y el motivo, en su caso, de estos cambios.

4) * hora real de inicio del recorrido del tren

5) * hora real del final del recorrido del tren.»

2. La GENERALITAT DE CATALUNYA trasladó la solicitud, con fecha 7 de septiembre de 2022, a RENFE OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, por ser el organismo competente para conocer del acceso a la información.

3. RENFE OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 6 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) Tras analizar la solicitud remitida, es preciso reseñar que el derecho de acceso a la información pública no alcanza a la obtención de información relacionada con eventuales incidencias en servicios de transporte sin antes ponderar el perjuicio económico y comercial que su difusión le podría ocasionar a la empresa o empresas que los prestan.

En este sentido, los juzgados y tribunales han venido reconociendo que el derecho de acceso a la información pública, de configuración legal, no es absoluto ni constituye un derecho fundamental, lo que supone que 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

Por su parte, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha establecido 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 información como la 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.

Atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, en relación con el test del daño, el CTBG ha puesto de manifiesto en diferentes resoluciones que la Administración no tiene obligación de publicar aquella 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, como cancelaciones o retrasos, la mayoría ocasionadas por causas ajenas a la empresa ferroviaria que los presta, se estaría creando 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.

Partiendo de la doctrina sentada por el CTBG, es igualmente preciso señalar que los servicios ferroviarios sobre los que se solicita información compiten en la actualidad con otros modos de transporte, (principalmente con autobuses, taxis, vehículos VTC y coches particulares), circunstancia que pone de manifiesto que conceder acceso a datos sobre eventuales incidencias supondría hacer pública información privilegiada sobre la gestión y la explotación de los servicios que presta en la actualidad Renfe Viajeros, la cual no es facilitada por el resto de los operadores de transporte con los que compete, ni siquiera voluntariamente, al ser susceptible de alterar las reglas de la sana competencia en el sector del transporte.

Asimismo, en el presente caso no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud de acceso planteada deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros (test del interés público).

Teniendo en cuenta el resultado que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, se acuerda la aplicación parcial del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la meritada Ley de Transparencia, y la estimación parcial de la solicitud planteada.

En este sentido, de conformidad con el artículo 22.3 de la meritada Ley de Transparencia, que establece que si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella, se pone en conocimiento del peticionario que la Generalidad de Cataluña, en su condición de autoridad competente, publica periódicamente información sobre las obligaciones de servicio público de su competencia, siendo esta información la única que goza de carácter público. La referida información, entre la que se incluye el estado del servicio de Rodalies y las eventuales incidencias, es accesible a través del siguiente enlace: <http://rodalies.gencat.cat/es/inici/>

Adicionalmente, aunque ni Renfe Viajeros ni esta entidad ostentan potestades públicas en relación con los servicios ferroviarios sobre los que se consulta, se pone en conocimiento del peticionario que en los Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo y en los Informes de Gestión del grupo se publica información detallada sobre la calidad de los servicios de Rodalies, los cuales son accesibles a través del siguiente enlace, en los apartados 'Gobierno corporativo y Transparencia' e 'Información económica y de actividad': <https://www.renfe.com/es/es>

La información publicada que se acaba de poner de manifiesto garantiza plenamente la satisfacción del interés público y los fines de la normativa aplicable en materia de transparencia administrativa, procediendo la estimación parcial de la solicitud.»

4. Mediante escrito registrado el 19 de octubre de 2022, 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 con el siguiente contenido:

«Se ha negado el derecho de acceso a la información pública. La argumentación sobre el límite de intereses económicos y comerciales no se interpreta de manera restrictiva, sino al contrario. Además, no se menciona ningún perjuicio concreto si se publica la información. El test de daño elaborado es, por tanto, muy sesgado. El interés público de la petición es claro por el debate público generado sobre la puntualidad de los trenes. Prueba de ello es el artículo 'Rodalies: el cliché y la realidad', publicado por (...) en el periódico de 'El Periódico', en que defiende su puntualidad. La publicación de datos sobre el horario real y concreto, así como los cambios de horarios, en diferentes trenes, contribuye al debate público y forma parte del derecho a la información de la población, ya que el objetivo de tal petición es la elaboración de un reportaje periodístico en la revista digital elcritic.cat.»

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

5. Con fecha 21 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a RENFE OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. A fecha de elaborarse la presente resolución no se ha recibido contestación.

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

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>

cambios de horarios y los retrasos producidos en los servicios ferroviarios que presta la entidad requerida y que se conocen como *Rodalies de Catalunya*.

La entidad requerida resuelve conceder parcialmente la información, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG, facilitando dos enlaces de internet en los que se informa periódicamente sobre el estado de servicio de *Rodalies* y eventuales incidencias, así como de la calidad de los servicios. Con respecto al resto de información sobre incidencias no publicadas a través de los mencionados enlaces, se deniega el acceso por considerar que concurre el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG (por causar el acceso un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de RENFE).

4. En primer lugar, es necesario precisar el objeto sobre el que recae esta reclamación. Así, aunque la entidad requerida, en su resolución, señala conceder parcialmente el acceso a la información mediante el envío de dos enlaces de internet con la información que ya está publicada, de conformidad con lo establecido en el artículo 22.3 LTAIBG, lo cierto es que esa información ya publicada, según la propia descripción que realiza la Administración, se refiere al estado de servicio y el aviso de las incidencias en la red en cada momento.

Lo que pide el reclamante, sin embargo, es la información de las incidencias acaecidas (en lo referido a los horarios programados) entre el 1 y el 31 de julio de 2022 respecto de un determinado tren (el de salida programada a las 7:00 h) y en determinadas línea de cercanías. Es precisamente esa información sobre la que la se dicta la resolución de denegación al amparo del límite del artículo 14.1.h) LTAIBG. En consecuencia, no puede considerarse que en la resolución de la entidad requerida se haya concedido un acceso parcial, sino una denegación de acceso. Y sobre esta premisa se asienta esta resolución.

5. Centrado el debate en estos términos, debe verificarse la efectiva concurrencia del límite al derecho de acceso a la información invocado; en particular, el contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, que permite la restricción del derecho en aquellos casos en que el acceso a la información de que se trate suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales del sujeto obligado.

Conviene recordar en este punto, con carácter previo, que tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho.

En esta línea, la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) señaló que «*[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*»; añadiendo que «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*»

La delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo en ejercicio de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) IV. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

a) Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

b) La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

c) Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

d) La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar (...).

(...)

VII. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

a) El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

b) Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

c) Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

d) No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

e) Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

f) Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.»

6. Teniendo en cuenta lo anterior, debe ponerse de manifiesto que Renfe motiva su resolución poniendo de manifiesto que «la información pública no alcanza a la obtención de información relacionada con eventuales incidencias en servicios de transporte sin antes ponderar el perjuicio económico y comercial que su difusión le podría ocasionar a la empresa».

En relación con el test del daño, la entidad señala que, de hacerse pública la información, «se estaría creando una percepción al 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 un entorno en el que, además, los servicios ferroviarios compiten con otros modos de transporte (principalmente, con autobuses, taxis, vehículos VTC y coches particulares).

De tales alegaciones, sin embargo, no se desprende en qué medida la divulgación de los detalles en relación con una serie de incidencias acaecidas en el servicio durante un determinado periodo temporal implica un perjuicio para los intereses económicos y comerciales pues, más allá de referencias generales a la existencia de competencia con otros servicios de transporte no se razona, con proyección al caso concreto, cómo se afectan tales intereses. De hecho, tal afectación se afirma en términos meramente hipotéticos o de posibilidad, alegando que la información es susceptible de ser utilizada ilegítimamente, pero no se refiere un daño real, concreto, definido y evaluable. No se argumenta, por ejemplo, en qué medida se afecta a su estrategia empresarial, o supone la divulgación de información técnica o económica de la empresa vinculada a su organización interna que pueda debilitar su posición frente a otros competidores.

En cambio, sí se aprecia interés público en divulgar una información que contribuye al conocimiento del funcionamiento de los servicios públicos, ya que, debe subrayarse que lo único que se está solicitando es la información sobre las horas programadas y reales de salida y de llegada de los trenes, y los cambios de horario producidos. Y, ciertamente, la propia operadora, como señala en su resolución, pone en conocimiento del público esta información de forma diaria.

7. En conclusión, la reclamación debe ser estimada al no apreciarse la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1 h) LTAIBG que invoca la entidad.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita la siguiente información:

«En relación con los trayectos realizados en Rodalies [en los primeros trenes con inicio de recorrido a las 7 a.m. en las líneas R1, R2, R3 y R4, para cada día laborable, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de julio de 2022]:

- *Hora inicialmente programada de salida del tren.*
- *Hora inicialmente programada de final de recorrido del tren.*

- *En caso de cambios en el horario programado: número de cambios, momento en que se anunciaron, horarios resultantes, inicio y final de recorridos y motivos de los cambios.*
- *Hora real de salida del tren.*
- *Hora real de final de recorrido del tren.»*

TERCERO: INSTAR a RENFE OPERADORA E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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>