



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00086978

N/REF: 509/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: RENFE-OPERADORA EPE/ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Cifra de viajeros en diversos trayectos en el año 2023.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 13 de febrero de 2024, la reclamante solicitó a RENFE-OPERADORA, EPE/ 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), con el siguiente contenido:

«En base a que prácticamente todos son servicios ferroviarios que han recibido, directa e indirectamente, fondos públicos durante el año 2023 por ser servicios 'obligación de servicio público' (OSP) prestados mediante contrato con la Administración General del Estado y financiados mediante los Presupuestos Generales del Estado (PGE), así como servicios subvencionados directamente a

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



través de esos mismos PGE por obligación de un Real Decreto-ley acordado por el Consejo de Ministros

SOLICITO A RENFE:

Para analizar académicamente el impacto de la financiación pública recibida directamente en los servicios ferroviarios de España durante el año 2023, así como del uso de las infraestructuras ferroviarias sufragadas con financiación pública,

-Cifra total de viajeros, punto a punto y en ambos sentidos, del año natural 2023 en las siguientes relaciones:

Ourense – Santiago de Compostela, Ourense – A Coruña, Ourense – Vigo-Guixar, Ourense – Lugo, Ourense – Pontevedra, Ourense – Monforte de Lemos, Ourense - Vilagarcía de Arousa, Ourense – A Gudiña AV, Ourense – O Barco de Valdeorras, Ourense – O Carballiño, A Coruña – Santiago de Compostela, A Coruña – Vigo-Guixar, A Coruña – Vigo-Urzáiz, A Coruña – Pontevedra, A Coruña – Vilagarcía de Arousa, A Coruña – Lugo, A Coruña – Ferrol, Santiago de Compostela – Vigo-Guixar, Santiago de Compostela – Vigo-Urzáiz, Santiago de Compostela – Vilagarcía de Arousa, Santiago de Compostela – Pontevedra, Pontevedra – Vilagarcía de Arousa, Vigo-Guixar – Pontevedra, Vigo-Guixar – Vilagarcía de Arousa, Vigo-Urzáiz - Pontevedra, Vigo-Urzáiz – Vilagarcía de Arousa, Madrid – Ourense, Madrid – Santiago de Compostela, Madrid– A Coruña, Madrid – Vigo, Madrid – Lugo, Madrid- Pontevedra, Madrid – Ferrol, Madrid – Vilagarcía de Arousa, Madrid – A Gudiña AV»

2. Mediante resolución de 25 de marzo de 2024 RENFE-Operadora, EPE dio respuesta a esta solicitud conjuntamente con la solicitud n.º [REDACTED], de contenido similar, que la misma solicitante había dirigido a ADIF. La acumulación se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 57 LPACAP, en los siguientes términos:

«Con fecha 13 de febrero de 2024, tuvieron entrada en RENFE-Operadora, E.P.E., al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley de Transparencia), dos solicitudes de doña (...), registradas con número [REDACTED] y [REDACTED]. A partir de dicha fecha comenzó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la citada ley para su resolución. Procede su acumulación en virtud del artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Posteriormente, dicha resolución fue ampliada en un mes más, al amparo de lo establecido en el señalado artículo.

(...)



3º. – Se solicita la elaboración de un informe, con los datos de demanda y viajeros seleccionados por la peticionaria, con el fin de realizar un análisis académico.

Cabe señalar que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como autoridad competente, según lo establecido en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, publica anualmente información detallada sobre los servicios de interés general de su competencia. Al respecto, de conformidad con el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se indica que la información relativa a cifras de viajeros se encuentra disponible en la web: <https://www.mitma.gob.es/ferroviario>, concretamente, en los Informes anuales del Observatorio del Ferrocarril en España (<https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana>).

Estos datos de libre acceso satisfacen el interés público. En cualquier caso, se excluye de la Ley de Transparencia la elaboración de informes o la ayuda para la elaboración de estudios, al existir otros cauces que preservan los intereses de las partes.

En virtud de lo expuesto, procede la estimación parcial de la solicitud, debiendo tenerse en consideración la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. e) de la Ley de Transparencia, y el límite de acceso previsto en el artículo 14.1 h).

No es aceptable que una sociedad mercantil, con el único fundamento de la titularidad pública de sus acciones, tenga que atender de forma recurrente peticiones detalladas y prolijas de información sobre la explotación de sus servicios, derivando en una carga que el resto de los operadores de transporte no tiene. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Por lo tanto, a sensu contrario, no tienen encaje en la Ley de Transparencia las solicitudes que no puedan reconducirse a las finalidades anteriormente referidas, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Partiendo del criterio invocado, la solicitud no manifiesta ningún motivo o finalidad, de carácter público o privado, que justifique los trabajos de elaboración de la referida base de datos y el tratamiento, «a la carta», de la información. Si bien la peticionaria indica que la finalidad de las solicitudes es la de «analizar el impacto de la financiación pública recibida directamente en los servicios ferroviarios de



España durante el año 2023», es necesario indicar que Renfe Viajeros es una mercantil, que se financia con ingresos de mercado. Es más, la solicitante erróneamente considera que las relaciones trayectos Galicia – Madrid (o viceversa) tienen la consideración de servicios sujetos a obligaciones de servicio público, cuando realmente son servicios comerciales de larga distancia.

Atendiendo al volumen y al elevado grado de detalle de la información requerida, cabe advertir que el objeto de la solicitud es acceder a información detallada, y privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en el mercado. En concreto, se pretende obtener un estudio sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros para replicar, en algún modo, una base de datos elaborada por terceros, lo que constituye un ejercicio anómalo y abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia. Viene al caso la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), que sentó que: «el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales, a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate». Sin cuestionar la pertinencia y conveniencia de los análisis y estudios pretendidos, no corresponde trasladar una parte de la carga y coste de su realización a quien no puede presumirse que resultará beneficiado por su resultado.

No justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el operador o la Administración publique determinados datos o estudios cuando considera que tienen interés para sus clientes o el público en general. Tampoco justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, otras autoridades u organismos, hagan públicos determinados datos de manera voluntaria. Cuando las Administraciones públicas, condición que no concurre en el prestador del servicio, deciden la publicación de información, estudios o estadísticas de las que se hacen eco los medios de comunicación, lo hacen en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general. Pero no debe confundirse ese interés general apreciado discrecionalmente con el interés particular en conseguir que se elaboren y entreguen informes «a la carta», sin soporte de procedimiento administrativo alguno. Así lo tiene reconocido la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 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 instancias de un particular.»



En este sentido, teniendo en cuenta que la financiación de Renfe Viajeros se realiza con ingresos de mercado y que no ejercita potestades administrativas, el propio CTBG ha reconocido en diferentes Resoluciones que no pueden aplicarse a dicha mercantil, dada también esa personificación jurídico-privada, criterios y doctrina que se han sentado para organismos públicos que se someten a derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas y que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Es preciso resaltar que el coste de la atención de peticiones como la que ahora nos ocupa por una entidad que no recibe financiación presupuestaria para ello supone una carga económica que sus competidores, operadores privados, no tienen.

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, resultaría de aplicación complementaria el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia según el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En servicios susceptibles de competencia en el mercado, los datos detallados y desglosados de demanda y ventas no se hacen públicos por ningún transportista, sin perjuicio de lo que la Administración pública decida o autorice publicar. Facilitar determinada información, con alto grado de detalle, sobre estos aspectos, que el derecho de competencia prohíbe compartir con los competidores, resulta contrario a los intereses económicos de la empresa concernida. Los servicios comerciales que presta Renfe Viajeros, además de competir con otros modos de transporte (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares), se encuentran abiertos a la competencia intramodal. En cuanto a los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, debe tenerse en cuenta que compiten también con otros modos de transporte y que está prevista su licitación competitiva.»

3. Mediante escrito registrado el 26 de marzo de 2024, la solicitante interpuso reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que, a pesar de que su solicitud es estimada parcialmente, no se le facilita ninguno de los datos interesados ya que los contenidos en la web a la que es remitida por la resolución, no son los solicitados. Así mismo señala que no ha solicitado la elaboración de ningún informe por parte de RENFE, sino datos sobre el uso de fondos públicos en bruto para proceder a su estudio académico, como tampoco puede considerarse reiterativa su petición dado que es la primera que formula a dicha operadora. Finalmente, manifiesta:

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



«[S]e califican los datos solicitados como “información detallada, y privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en el mercado”, pero se omite que la información solicitada es de servicios pagados directamente con fondos públicos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado (PGE), entre otros, algo que no sucede en los otros operadores en el mercado y por eso esta información solo se puede solicitar a Renfe y no a esos otros operadores en el mercado.

6°. También afirma la resolución que “el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las que tengan por finalidad someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”. Y eso es precisamente lo que se pide en mi solicitud: saber qué impacto ha tenido el uso de fondos públicos, a través del dinero de los PGE transferido directamente a Renfe para financiar las Obligaciones de Servicio Público y los abonos recurrentes en los servicios con ellos prestados o sufragados. Así que no se entiende que dichos datos no hayan sido facilitados con la resolución y se mantengan ocultos. Obligaciones de Servicio Público o abonos recurrentes que, por otro lado, han sido decisiones de gasto público aprobadas exclusivamente para servicios ferroviarios prestados por Renfe.»

4. Con fecha 1 de abril 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 e informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 29 de abril tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

«Primero. - El 13 de febrero de 2024 tuvieron entrada en esta entidad dos solicitudes de la Sra. (...):

(...)

Segundo. - Una vez analizadas las solicitudes, mediante Resolución de 25 de marzo de 2024 (en adelante, la Resolución) se acumularon en un único expediente, resolviéndose con estimación parcial, de conformidad con el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia.

Tercero. - En la Resolución se proporcionó la información publicada por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, la cual satisface plenamente el interés público. No obstante, se puso de manifiesto que facilitar información adicional tendría un carácter no justificado con la finalidad de transparencia de la citada Ley



(artículo 18.1 e), y que, tras la realización de los denominados «test del daño» y «test del interés público», resultaba procedente la aplicación del límite de acceso previsto en su artículo 14.1 h).

Partiendo de los antecedentes expuestos, es criterio de esta entidad que las reclamaciones interpuestas deben ser desestimadas, con base en los fundamentos que se contienen en las siguientes,

CONSIDERACIONES:

Primera. – Los motivos expuestos en las reclamaciones no desvirtúan la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución de RENFE-Operadora.

(...)

La Resolución aportó indicaciones sobre como acceder a los Informes Anuales del Observatorio del Ferrocarril en España que publica el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en su condición de autoridad competente, los cuales contienen información con elevado grado de detalle sobre el número de viajeros por ferrocarril. A modo de ejemplo, el apartado 2.1.4 del Informe correspondiente al año 2022 incluye la información sobre viajeros subidos y bajados por estaciones desde 2013 a 2022.

Si bien es cierto que todavía no se encuentra publicado el informe relativo al año 2023, el mismo se encuentra en curso de elaboración y publicación, motivo por el que la Resolución fue parcialmente estimatoria. En todo caso, en la Resolución se justificó la aplicación tanto de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, como del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de dicha ley, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes y la doctrina sentada por el CTBG.

(ii) La reclamante manifiesta su disconformidad con que la solicitud haya recibido respuesta por parte de RENFE-Operadora y no por la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias o por ADIF-Alta Velocidad.

Si lo que se pretendía era el acceso a los datos relativos a la infraestructura ferroviaria o instalaciones de servicio, la reclamante podría haber acudido directamente a la información que publican de forma activa los administradores de infraestructuras ferroviarias a través del Portal de Instalaciones de Servicio PISERVI <https://piservi.adif.es/piservi/portal>. Sin embargo, es evidente que la finalidad pretendida no es conocer el número de viajeros por estación, sino su desglose por tipo de servicio, petición que no es coherente con el argumento relativo a la falta de



competencia de RENFE-Operadora, teniendo en cuenta que se refiere a información sobre concretos servicios ferroviarios.

(...)

De acuerdo con el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes incoherentes con la finalidad de transparencia de dicha ley.

Partiendo de dicho precepto, no es admisible ni deseable la utilización instrumental de la normativa de transparencia administrativa, con la finalidad de que una sociedad mercantil, con el único fundamento de la titularidad pública de sus acciones, tenga que atender de forma recurrente peticiones muy detalladas y prolijas de información sobre la explotación de sus servicios; en definitiva, peticiones de información «a la carta» que el resto de los operadores de transporte con los que compite protegen y mantienen reservada.

Las solicitudes de las que traen causa ambas reclamaciones no tienen encuadre en ningún procedimiento administrativo ni se refieren a una actividad administrativa. En consecuencia, por muy loable que pueda ser la realización de estudios académicos, el trámite de acceso a la información pública no es el medio para la consecución de este tipo de objetivos, que implican de ordinario la previa suscripción del correspondiente instrumento jurídico que regule la colaboración con los investigadores, señaladamente el uso de la información y medios de la empresa y la preservación de la confidencialidad de los datos protegidos. En cualquier caso, debe insistirse en que la finalidad de la Ley de Transparencia no es la de nutrir bases de datos ni la de ofrecer apoyo para la realización de trabajos o estudios académicos, debiendo la reclamante acudir, a estos efectos, a los instrumentos de colaboración pertinentes.

Asimismo, en relación con la información solicitada, es preciso señalar que se trata de datos sensibles y privilegiados, con elevado grado de detalle, sobre datos de producción de una empresa -Renfe Viajeros- que compite con otros operadores de transporte desde un plano estrictamente privado. En definitiva, se estaría tratando de obtener completos y costosos estudios sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros, información que cuando es requerida por el Regulador y supervisor del sector ferroviario, esto es, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), es tratada específica y fundadamente como confidencial, al amparo de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.



En consecuencia, iría contra la seguridad jurídica, al margen de ser un contrasentido, que los datos específicamente declarados confidenciales y, por tanto, protegidos en los expedientes tramitados ante la CNMC tuvieran acceso libre por mor de la Ley de Transparencia, constituyendo un subterfugio con el que burlar la protección otorgada por dicho precepto, por la normativa reguladora del secreto comercial o empresarial, y por el propio Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, que protege expresamente este tipo de información en su artículo 4, apartado 8.

Por lo tanto, no debe presumirse que datos de producción como los solicitados tengan carácter público o deban devenir públicos en virtud del trámite previsto para el acceso a la información pública. Al contrario, solicitudes como las planteadas, sin perjuicio de que obedezcan a un fin loable, suponen un ejercicio del derecho de acceso que va más allá de los objetivos y fines de fiscalización que la Ley de Transparencia persigue, como así ha reconocido ese CTBG, entre otras, en las resoluciones de referencia 251/2021, 250/2021 y 467/2021, en las que señaló lo siguiente:

“En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros. Podemos concluir que esta actuación es contraria a la equidad y la buena fe.”

En relación con la doctrina sentada por el CTBG, es preciso añadir que no justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el Ministerio de Transportes, Movilidad Sostenible o los gestores de la infraestructura ferroviaria, tras un análisis del interés público, hagan o hayan hecho públicos de forma voluntaria determinados datos; antes al contrario, cuando la propia Administración y sus organismos vinculados o dependientes deciden publicar determinada información lo hacen en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general con los derechos de las empresas afectadas, pero no debe confundirse ese interés general apreciado discrecionalmente con el interés particular en recibir informes «a la carta» como los solicitados.

Adicionalmente, respecto del carácter abusivo de las solicitudes planteadas, en la Resolución se puso de manifiesto que para recabar y disponer de la información requerida, con elevado grado de detalle, sería preciso que Renfe Viajeros apartase



personal de las funciones que le son propias, distraiendo recursos del cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de dicha mercantil, lo que supone una carga administrativa que tampoco se compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia. Debe tenerse en cuenta que el coste de la atención de estas peticiones no recibe financiación presupuestaria, por lo que supone un lastre económico para las empresas de este grupo, al cual no tienen que hacer frente los operadores con los que compiten. A modo de ejemplo, el detalle de los datos de viajeros por ferrocarril con origen o destino en Madrid, desde o hacia las principales estaciones gallegas, es un dato que, de ordinario, requiere estimaciones cuya elaboración conlleva un coste y un esfuerzo relevante, al ser su contenido el propio de un estudio de mercado. Y lo mismo puede decirse del detalle de los viajeros punto a punto entre las principales estaciones gallegas.

En definitiva, la elaboración de un informe con los datos necesarios para un estudio de movilidad no debería ser exigido al amparo de la normativa de transparencia administrativa, sobre todo cuando existen datos publicados por la autoridad competente, en cumplimiento de la normativa sectorial aplicable, que satisfacen plenamente las necesidades estadísticas y de control del desempeño de las empresas públicas.

Por lo tanto, cabe concluir que se han justificado plenamente los motivos en los que se fundamenta la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el referido 18.1 e) de la Ley de Transparencia, siguiendo para ello la doctrina sentada por el propio CTBG, organismo que ha señalado que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo sería perjudicial para el objeto y finalidad que dicha norma persigue.

(...)

Sin perjuicio de la concurrencia de la causa de inadmisión analizada, en la Resolución también se justificó la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, tras acreditar mediante la realización del denominado «test del daño», y su posterior ponderación con el «test del interés público», que la divulgación de la información solicitada es susceptible de provocar un daño concreto a Renfe Viajeros, sustancial, real y manifiesto, derivado de la injustificada publicidad que se daría a información privilegiada y sensible sobre producción, que por su naturaleza es reservada. A este respecto, hay que tener en cuenta que poner a disposición de cualquier ciudadano datos concretos y detallados sobre el número de viajeros en determinadas estaciones, con desglose por tipo de servicio, afectaría de forma negativa a las reglas de la sana



competencia en el sector ferroviario, especialmente teniendo en cuenta el contexto de liberalización en el que se encuentra inmerso este modo de transporte, incluida la futura licitación de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público (OSP). Asimismo, debe tenerse en cuenta que el resto de los operadores de transporte con los que compite Renfe Viajeros no vienen obligados a elaborar y publicar información como la solicitada.

En relación con el límite al derecho de acceso regulado en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, es preciso señalar que las instituciones comunitarias, pioneras en materia de transparencia y en la regulación de un acceso muy amplio de los ciudadanos a la información pública, justifican su aplicación salvo cuando concurra un interés público superior. Ello se recoge, a título de ejemplo, en el artículo 4.2 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Sin embargo, en el presente caso la ahora reclamante no ha acreditado un interés superior a la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros que justifique el acceso a la información solicitada.

Asimismo, el CTBG ha analizado en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, el referido límite al derecho de acceso, y, haciendo cita de la Memoria Explicativa («Explanatory Report») publicada por el Consejo de Europa, ha señalado que el elemento identificativo fundamental para su aplicación es el hecho de que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicados.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que si Renfe Viajeros se viese obligada a recabar, elaborar y facilitar datos concretos y detallados sobre aspectos tan relevantes de su actividad como el número de viajeros en determinadas estaciones, con desglose por tipo de servicio, ello supondría hacer pública información privilegiada acerca de su desempeño empresarial, siendo evidente que la misma no es facilitada por otros operadores, ni siquiera voluntariamente, al ser susceptible de ser aprovechada ilegítimamente y de alterar las reglas de la sana competencia en el sector del transporte.

En concreto, como se ha puesto de manifiesto en el apartado precedente, dado el volumen y la relevancia de los datos solicitados, en un contexto liberalizado y plenamente competitivo como en el que Renfe Viajeros se encuentra actualmente, puede incluso llegar a constituir información que está prohibido comunicar a los competidores. En este sentido, no debe olvidarse que esta mercantil compite en el



sector del transporte con sometimiento al ordenamiento jurídico-privado, en régimen de libre competencia, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

Las circunstancias descritas ponen de manifiesto que la aplicación complementaria del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia se encuentra plenamente justificada, no siendo conforme a Derecho ni a los fines perseguidos por la normativa de transparencia administrativa que empresas que desarrollan su actividad en el mercado, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, vengan obligadas a desvelar datos relevantes sobre la explotación de sus servicios que exceden de los que son publicados periódicamente por las autoridades competentes, sometiéndose a criterios incompatibles con los de la sana competencia.»

5. El 30 de abril de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ 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 Gobierno](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver 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 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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>



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 cifras de viajeros de Renfe en distintos recorridos durante el año 2023. La entidad requerida resuelve concediendo un acceso parcial indicando que el interés público de la información solicitada se satisface con la publicación relativa a cifras de viajeros disponible en la web: <https://www.mitma.gob.es/ferroviario>, concretamente, en los Informes anuales del Observatorio del Ferrocarril en España (<https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana>), considerando de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) y, complementariamente, el límite contemplado en la letra h) del artículo 14.1 LTAIBG.
4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

En el presente caso, la solicitud tiene entrada en el registro del órgano competente con fecha 14 de febrero de 2024. Mediante escrito de 14 de marzo, dicho órgano informó a la solicitante de la decisión de ampliar el plazo para resolver indicando: «*con el ánimo de atender de forma correcta su solicitud, es preciso ampliar el plazo de tramitación de la misma en un mes adicional*». La resolución por la que se notifica al reclamante la ampliación del plazo se limita a invocar el artículo 19.1 LTAIBG, entiendo este Consejo que, de forma errónea, en lugar del 20.1, sin añadir ninguna



otra consideración. No se siguen, así, las pautas establecidas en el CI/005/20157, de 14 de octubre, en el que se subraya que *«[e]n todo caso, y por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada.»*

La correcta aplicación de esta ampliación del plazo, que debe utilizarse razonablemente» y ser objeto de una interpretación restrictiva, se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; pero su concurrencia debe justificarse de forma expresa y en relación con el caso concreto. Este Consejo ha insistido ya en numerosas ocasiones en la necesidad de que el acuerdo de ampliación quede *«debidamente justificado y argumentado»* (R 184/2018, de junio) o exprese *«sus causas materiales y sus elementos jurídicos»* y (R 34/2018, de 10 de abril); considerando no ajustada a Derecho una ampliación del plazo que no contiene *«especificación alguna de las causas que [la] motivan»* (R 259/2017, de 30 de agosto), *«no aclara en qué consiste dicha dificultad»* de acceder a la información en la que se ampara (R 156/2016, de 5 de julio) o que, incluso, se basa en motivos diferentes a los legalmente previstos — como la necesidad de efectuar unas *«consultas internas»*, el hecho *«de que la solicitud haya debido ser atendida en un periodo en el que los recursos humanos disponibles puedan haber disminuido»* (R 392/2016, de 16 de noviembre) o simplemente, la oportunidad de *«disponer de más tiempo para preparar la resolución»* (R/483/2018, de 15 de noviembre)—.

A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración, por un lado, que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*. 5. Dicho lo anterior, y entrando ya sobre el fondo de la cuestión planteada, debe advertirse, tal y como ha mencionado la entidad requerida, que en anteriores resoluciones de este Consejo con referencia 250/2021 y 251/2021, de 28 de julio, se desestimaron las reclamaciones planteadas con relación a solicitudes de acceso de tenor prácticamente idéntico al ahora analizado. Tras reproducir el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, de este Consejo, en los Fundamentos Jurídicos 4, 5 y 6 de las resoluciones mencionadas se expuso lo siguiente:



«(...) Como concluye el Tribunal Supremo en su Sentencia dictada en el Recurso de Casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, “la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”. Dicha sentencia continúa razonando “Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”

Por tanto, entendemos que el Tribunal Supremo condiciona la aplicación de esta causa de inadmisión al hecho de que concurran acumulativamente ambas circunstancias; es decir, que la solicitud sea abusiva y que, además, no cumpla con la finalidad de la LTAIBG.

5. Sentado lo anterior, debemos analizar si la solicitud de acceso es abusiva.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que “La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un



aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros. Podemos concluir que esta actuación es contraria a la buena fe.

6. Finalmente, hay que valorar si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la LTAIBG.

La razón de ser de la LTAIBG está contenida en su preámbulo, cuando advierte que “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos

Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia dictada en el recurso de Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

“(…) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.

(…)



Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma...”

En el mismo sentido, la Sentencia dictada en el recurso de Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional 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 instancias de un particular.”

A nuestro juicio, la solicitud de acceso tampoco cumple con la finalidad de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Consecuentemente, no está justificada con la finalidad de la ley.

La apreciación de la causa de inadmisión invocada, y la subsiguiente desestimación de la reclamación planteada, nos exime de entrar en el enjuiciamiento de la concurrencia o no del límite al acceso a la información invocado por la Administración».

7. La doctrina precedente, reiterada también en la resolución de este Consejo 467/2021, de 22 de octubre, así como en la más reciente R CTBG 536/2024, de 16 de mayo, resulta plenamente aplicable al presente caso, por lo que, en consecuencia, procede desestimar la reclamación presentada.

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 TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE



De acuerdo con el [artículo 23.1⁸](#), 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 octubre⁹](#), 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-administrativa¹⁰](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0851 Fecha: 24/07/2024

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>