



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/04/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-071906

N/REF: R-0880-2022; 100-007473 [Expte. 445-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Trenes de pasajeros que operan actualmente en las vías ferroviarias españolas

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, en fecha 8 de septiembre de 2022 el reclamante solicitó a la E.P.E. RENFE-OPERADORA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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:

«Solicito en formato accesible tipo base de datos (como puede ser .CSV o .xlsx) o, en su defecto, en el formato que esté disponible información de todos los trenes de pasajeros que operan actualmente en las vías ferroviarias españolas. Para cada tren solicito que se me indiquen los siguientes datos:

Código identificador del tren

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

Modelo de tren

Año de compra

Número de años que lleva operando para Renfe

Estado

Tipo de servicios en los que opera (Media Distancia, Larga Distancia, AVE o lo que corresponda)

Línea o líneas concretas en las que opera

Si se usa sólo para pasajeros o también para mercancías

Capacidad del tren

Máxima velocidad que puede alcanzar

Si está previsto sustituirlo o dejar de usarlo en algún momento y en caso afirmativo cuándo

En el caso de que no se disponga de alguno de los datos solicitados o se deniegue por algún motivo alguno de ellos, eso no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado. Recuerdo la existencia del derecho de acceso de forma parcial».

2. La E.P.E. RENFE-OPERADORA dictó resolución con fecha 6 de octubre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...) 3º.- Tratándose de una solicitud mediante la que se requiere información con un elevado grado de detalle, (se hace referencia al identificador de cada vehículo, el modelo, año de compra, número de años que lleva operando, estado, tipo de servicios que presta, líneas concretas en las que se utiliza, capacidad, velocidad máxima y previsión de sustitución), es preciso traer a colación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En relación con el referido precepto y el concepto de “reelaboración”, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015, lo siguiente:

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, (...)

Partiendo del referido criterio administrativo, atender una solicitud como la planteada implicaría para esta entidad y para su filial, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.

(en adelante, Renfe Viajeros), una carga administrativa desproporcionada, toda vez que la información solicitada no se encuentra en un único soporte ni puede ser extraída sin realizar un tratamiento previo por parte de personal que habría que apartar de sus funciones empresariales habituales. Además, parte de la información solicitada, como el estado del material rodante y los planes o estimaciones sobre su sustitución, requeriría llevar a cabo una investigación y un análisis ad hoc para poder dar una respuesta, lo cual supone una carga administrativa desproporcionada, siendo preciso señalar, en este sentido, que ni Renfe Viajeros ni RENFE-Operadora, E.P.E. reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes.

Las circunstancias expuestas ponen de manifiesto la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

4º.- Sin perjuicio de la concurrencia de la referida causa de inadmisión, procede dar acceso parcial, a la información que tiene carácter público y no requiere reelaboración.

En este sentido, de conformidad con el artículo 22.3 de la tan citada Ley de Transparencia, que establece que [s]i 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 el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA) publica periódicamente información sobre el desempeño tanto de Renfe Viajeros como de otras empresas ferroviarias, públicas y privadas, que operan en España.

En concreto, en la página web: <https://www.mitma.gob.es/ferroviario>, el MITMA publica con carácter anual información detallada sobre la evolución y las características del parque de material rodante de las diferentes empresas ferroviarias que operan en España, entre ellas, Renfe Viajeros, diferenciándola por tipo de servicio (larga distancia convencional y alta velocidad, media distancia, cercanías y mercancías), con indicación del tipo de vehículo (locomotoras, trenes autopropulsados, coches y vagones), su potencia, velocidad máxima, el ancho de vía y su capacidad productiva.

La referida información, que se incluye en los Informes del Observatorio del Ferrocarril en España, satisface plenamente las necesidades estadísticas y de control del desempeño de las empresas ferroviarias, encontrándose la misma disponible, como se ha referido, en la página web del MITMA.

5º.- Sin perjuicio de lo que antecede, es preciso reseñar que no sería posible facilitar información adicional a la que se refiere el apartado anterior sin antes ponderar el perjuicio económico y comercial que su difusión le podría ocasionar a la empresa afectada, en este caso, Renfe Viajeros.

En relación con dicha ponderación, cabe señalar que el resto de la información solicitada no goza de la condición de pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, toda vez que no se trata de información elaborada o adquirida en el ejercicio de funciones públicas o administrativas.

En consecuencia, no puede reputarse conforme con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia una utilización de dicha norma con el propósito de que una sociedad mercantil, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, tenga que atender peticiones detalladas y prolijas de información privilegiada, sobre una parte crítica de sus activos, que el resto de los operadores de transporte con los que compite no publican.

En este sentido, los tribunales han venido reconociendo de forma constante que el derecho de acceso, a pesar de su configuración legal, no es absoluto, por lo que puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros intereses 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 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 la información requerida, y que el resultado del referido test 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 pudiese justificar el acceso.

En relación con el “test del daño”, atendiendo a la naturaleza y el grado de detalle de la información solicitada, el propio CTBG ha señalado que la Administración no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella.

Partiendo de la referida doctrina, debe tenerse en cuenta que la estimación íntegra de la solicitud planteada, facilitando información adicional a la que se publica,

supondría poner de manifiesto información privilegiada que ningún transportista hace pública.

En efecto, en una empresa ferroviaria el material rodante es un activo crítico, del que depende el servicio y su calidad. Los planes relativos al material y los objetivos en cuanto a su renovación, de indudable interés para los fabricantes, lo son también para las empresas competidoras, actuales o potenciales, también en otros modos de transporte. La información relativa al material es en parte pública, pero tiene otra parte que no, en cuanto puede poner de manifiesto aspectos confidenciales de la estrategia empresarial y de la organización productiva, que toda empresa tiene derecho a considerar reservados y, en algunos casos, secreto empresarial.

Esto es especialmente grave en el contexto plenamente competitivo en el que Renfe Viajeros desarrolla su actividad, toda vez que, si se facilitase información con elevado grado de detalle sobre el material rodante que utiliza, además de ser susceptible de perjudicar a sus intereses económicos y comerciales, como consecuencia de la injustificada desventaja competitiva que tendría frente al resto de los operadores con los que compite, podría incluso llegar a constituir una conducta prohibida por la legislación de competencia. En este sentido, no debe olvidarse que Renfe Viajeros compite en el sector del transporte como empresa que debe gestionarse con arreglo a los principios mercantiles, por imperativo de derecho comunitario. Ello obliga a atenerse, en cuanto a la prestación, a las reglas de la sana competencia.

Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como “test del daño” obliga en este caso a restringir el acceso a la información solicitada.

Por otro lado, en relación con el denominado “test del interés público”, la solicitud no pone de manifiesto que concurra interés público alguno, por lo que el interés particular, aunque sea de una empresa, no puede prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales una sociedad mercantil que, aunque sus acciones estén en manos del sector público, desarrolla su actividad en mercados liberalizados y sometidos a plena competencia.

En consecuencia, el resultado que ofrecen en este caso el “test del daño” y el “test del interés público” pone de manifiesto que no se debe conceder pleno acceso a información relativa al material rodante utilizado por Renfe Viajeros, sin perjuicio de la estimación parcial, facilitando la información pública y aplicando para el resto el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la meritada Ley de Transparencia. (...)».

3. Mediante escrito registrado el 7 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:

«Renfe me remite a unos informes que no recogen la información que yo he solicitado sobre su flota de trenes. Alegan límite de intereses comerciales y su argumentación se basa en lo siguiente:

(...)

No es cierto que el CTBG haya señalado eso. El CTBG ha señalado que tal y como indica la LTAIBG el límite de intereses económicos y comerciales existe y hay que ponderarlo y cuando pueda haber esa afectación se debe ponderar si prevalece la posible afectación o el interés público e importancia para la fiscalización de lo solicitado.

En este caso, es clarísimo el interés de lo solicitado para la rendición de cuentas de Renfe y del Ministerio de Transportes. La ciudadanía tiene derecho a conocer qué trenes se están utilizando en cada servicio que se da a la ciudadanía con esta empresa pública. Se favorece unos territorios u otros, se usan modelos excesivamente antiguos, se utilizan trenes con poca velocidad máxima en vías que podrían operar con trenes más rápidos, etcétera. Es información que la ciudadanía tiene derecho a conocer para fiscalizar cómo está actuando una empresa pública como Renfe con un servicio público que debe dar la Administración. Pido, por tanto, que se estime mi reclamación y se inste a Renfe a entregarme lo solicitado, más cuando parte de la información como indican ya la publican en informes, dejando claro así que debe prevalecer el interés público.

Cabe mencionar, además, que este caso es distinto, por ejemplo, al de los retrasos de Renfe, no se pide una mala labor que esté haciendo la empresa, sino el conocimiento completo de su flota. No afectaría de la misma forma ni a sus intereses ni a su labor respecto a la competencia. De hecho, precisamente la competencia tiene mucha más información que la ciudadanía y conoce información sobre los modelos de trenes que usa Renfe o cualquier otra empresa y sus características o donde operan. (...)».

4. Con fecha 10 de octubre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a la E.P.E. RENFE-OPERADORA/MINISTERIO DE TRANSPORTES,

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

MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que se formularsen las alegaciones que se considerasen oportunas. El 28 de octubre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...) Primera. - Los motivos expuestos en la reclamación no desvirtúan la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución dictada. Los motivos de impugnación aducidos en la reclamación ponen de manifiesto el interés por la elaboración del informe solicitado, pero también la falta de atención a la información facilitada, la cual, como se ha referido, satisface plenamente las necesidades estadísticas y de control del desempeño de Renfe Viajeros y pone de manifiesto cuál es la situación del material ferroviario en España. En concreto, los Informes del Observatorio del Ferrocarril en España incluyen información detallada sobre el material rodante utilizado por las empresas ferroviarias, entre ellas, Renfe Viajeros, diferenciándola por tipo de servicio (larga distancia convencional y alta velocidad, media distancia, cercanías y mercancías), con indicación del tipo de vehículo (locomotoras, trenes autopropulsados, coches y vagones), su potencia, velocidad máxima, el ancho de vía por la que circula y su capacidad productiva. Véase en este sentido, a modo de ejemplo, el último Informe publicado, relativo al año 2020 (págs. 64 y ss., 107 y ss., 120 y ss., 137 y ss. y 193 y ss.), el cual se encuentra accesible a través del siguiente enlace:

- *<https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-delferrocarril-en-espana>*

No acierta el reclamante en su somero y genérico alegato. Es claro que es de público conocimiento qué trenes utiliza Renfe Viajeros y también sus competidores. Se conocen sus características y por dónde circulan habitualmente, o prevén circular, en el caso de los nuevos operadores, sin perjuicio de que no existe adscripción territorial y el operador puede variar de material, buscando la mayor rentabilidad y el mejor servicio. Es claro que el interés del público e incluso la legítima curiosidad está sobradamente satisfecha, pero hay que reiterar que no existe un derecho subjetivo a la elaboración de un informe detallado, y menos a que este informe aborde cuestiones relativas a su negocio que toda empresa debe mantener reservadas.

En relación con la información facilitada, el hecho de que Renfe Viajeros sea una sociedad mercantil pública, y que, por lo tanto, se encuentre incluida dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia, no supone que toda la información que le afecta, que es elaborada o adquirida en el desarrollo de su

actividad empresarial, tenga carácter público, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

(...)

En concreto, toda la información que se solicita incluir en el informe, que afecta a activos críticos del transporte ferroviario, no puede ser objeto de acceso y publicación generalizada por mor de lo dispuesto en la Ley de Transparencia, ya que, de ser así, se erigiría en un subterfugio con el que burlar la protección de los intereses económicos y comerciales de las empresas que se encuentran incluidas en su ámbito de aplicación, las cuales, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, tendrían que poner de manifiesto detalles de su organización empresarial que el resto de los operadores con los que compiten mantienen reservados.

En efecto, el material rodante es ahora mismo, sin demérito del personal especializado con funciones que atienen a la seguridad, el activo cuya disponibilidad es más crítica. Las previsiones de compra y amortización, los detalles concretos sobre su uso, explotación, estado y sustitución ponen de manifiesto la estrategia empresarial, que de ordinario se considera como secreto empresarial.

Para atenuar los riesgos advertidos, que incidirían negativamente en las reglas de la sana competencia, la Ley de Transparencia prevé diferentes causas de inadmisión y límites al derecho de acceso, el cual, a pesar de su configuración legal, no es absoluto. En concreto, como han reconocido ese CTBG y los tribunales, el derecho de acceso puede limitarse de manera justificada cuando el hecho de facilitar determinada información requiera llevar a cabo una acción previa de reelaboración, y, asimismo, cuando entre en conflicto con otros derechos o intereses protegidos, entre los que se encuentran los intereses económicos y comerciales de las organizaciones, entidades o empresas afectadas por la correspondiente solicitud.

Lo hasta ahora expuesto permite concluir que el hecho de que la información facilitada no haya satisfecho las altas expectativas del reclamante no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución dictada, en la que, como seguidamente se expondrá, se justificó la estimación parcial de la solicitud de acceso planteada, teniendo en cuenta la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, y la aplicación del límite al derecho de acceso que se regulan en el artículo 14.1 h) del referido cuerpo legal.

Segunda. - Sobre la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

Como se ha referido, en la Resolución de esta Presidencia se puso de manifiesto y se justificó la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Teniendo en cuenta que las decisiones sobre inadmisión a trámite de una solicitud de acceso deben ser motivadas en relación con el caso concreto y hacer expresión de las causas materiales y los elementos jurídicos en los que se sustenta, como así se exige en el Criterio Interpretativo de ese CTBG n.º 7/2015, de 12 de noviembre, en la Resolución dictada se puso de manifiesto que para facilitar la información solicitada en su totalidad hubiera sido precisa una dedicación de medios y esfuerzos desproporcionada, con investigación de la situación de otras empresas y redes y de los competidores de esta entidad. Esta labor no se compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia, que reiteramos no prevé la carga de elaborar informes o estudios de mercado con la única base de una petición como la que nos ocupa.

Es claro que esta entidad, por el simple hecho de formar parte del sector público no tiene obligación de realizar ese informe, justificado sólo en la petición antes referida, en el que se recopile la detallada información solicitada sobre Renfe Viajeros S.M.E., S.A. y otras empresas ferroviarias públicas y privadas, señaladamente, por citar las más importantes, Intermodalidad del Levante, S.A., Ouigo, S.A.U., Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña, Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana y Ferrocarriles Vascos, S.A. Tampoco satisfaría la petición que se limitase dicho informe al material, explotación y planificación de uno de los operadores, que sería Renfe Viajeros, que en ese caso sería el único que se vería privado de la protección a la que toda empresa tiene derecho.

En concreto, facilitar información sobre material rodante que exceda de la publicada por el MITMA, señaladamente, la relativa a la previsión de su sustitución, hubiese requerido una exhaustiva acción previa de reelaboración, consistente en investigaciones y análisis ad hoc, que implicaría distraer recursos humanos y económicos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de Renfe Viajeros, carga que no pueden verse obligadas a soportar empresas que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes.

Las circunstancias expuestas ponen de manifiesto la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, cuya aplicación en el presente caso, que supuso la estimación parcial de la solicitud planteada, se llevó a cabo dando estricta observancia a la doctrina sentada por ese CTBG y los tribunales.

Tercera. - Sobre la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

Olvida el reclamante los cambios legales en la legislación sectorial. Olvida que el transporte ferroviario de pasajeros ya no es un servicio público. En efecto, ya no existe reserva de la actividad a favor de la Administración, ni hay monopolio de explotación. Por el contrario, el servicio está liberalizado, existiendo y varios operadores, también en cuanto a servicios sometidos a obligaciones de servicio público, en los que está prevista competencia por el mercado. Otros operadores de servicios sometidos a estas obligaciones han sido referidos antes: Ferrocarriles Vascos, S.A., Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña y Ferrocarriles de la Generalidad Valenciana. Sería en exceso prolijo hacer mención de otros servicios ferroviarios por redes de ámbito más restringido, todavía en régimen de explotación integrada.

Se olvida también de ordinario que el hecho del control por el sector público no libera de la obligación de no compartir con los competidores información sensible, entre la que está la relativa a los planes de inversión, amortización, sustitución, etc. respecto a activos críticos, como es la tracción, según se ha advertido con anterioridad. Así es, la disponibilidad de tracción permite la prestación de servicios y determina la manera en la que se pueden prestar.

El regulador, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia -CNMC- publica también informes con mucha información, también sobre material rodante, pero es digno de reseñar que hay muchos datos que se omiten en la versión publicada, con la advertencia de su carácter confidencial. Ello es porque su difusión puede alterar el correcto funcionamiento del mercado. No sería razonable que los límites que rigen para estos informes no se aceptasen en sede de ley de transparencia en cuanto al informe que se solicita, no soportado en procedimiento administrativo alguno.

En este marco, siguiendo la doctrina sentada por el CTBG en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, en la Resolución de esta Presidencia se ponderó el perjuicio económico y comercial que la difusión de la información

solicitada, en la parte que excedía de la que es publicada por el MITMA, le ocasionaría a Renfe Viajeros.

En concreto, la referida ponderación se llevó a cabo mediante la realización de los denominados ‘test del daño’ y ‘test del interés público’, cuyo resultado no se discute en la reclamación planteada, más allá de señalar, sin justificación, que los informes a los que fue remitido el peticionario no contienen la información solicitada; que las empresas competidoras de Renfe Viajeros tienen mucha más información sobre el material rodante utilizado por esta mercantil que la ciudadanía, y que la dicha información es necesaria para la rendición de cuentas.

Sin perjuicio de que los referidos motivos de impugnación denotan una ostensible falta de consideración de la información facilitada, que excede de la que en términos estrictos tendría la consideración de pública y satisface plenamente las necesidades estadísticas y de control del desempeño de Renfe Viajeros, en un contexto liberalizado y plenamente competitivo como en el que se encuentra esta mercantil, el derecho de acceso no puede ser absoluto, siendo posible su limitación, de manera justificada, cuando entre en conflicto con otros derechos o intereses protegidos, entre los que se encuentran los intereses económicos y comerciales de dicha mercantil.

En concreto, en la Resolución ahora impugnada se puso de manifiesto que el material rodante es un activo crítico para las empresas ferroviarias, del que depende el servicio y su calidad. En consecuencia, la información sobre dicho referido material, si bien puede ser en parte pública, tiene una parte que no lo es, como, por ejemplo, determinados detalles sobre su explotación y la relativa a los planes y previsiones de sustitución, de indudable interés tanto para los fabricantes como para las empresas de transporte competidoras, actuales o potenciales, ya que pone de manifiesto aspectos confidenciales de la estrategia empresarial y de la organización productiva que toda empresa tiene derecho a mantener reservada.

La protección de la referida información es especialmente importante en el contexto plenamente competitivo en el que Renfe Viajeros desarrolla su actividad, toda vez que, si se facilitase información con elevado grado de detalle sobre un activo crítico, como es el material rodante que utiliza, además de ser susceptible de perjudicar a sus intereses económicos y comerciales, podría incluso llegar a constituir una conducta prohibida por la legislación de competencia.

A modo de resumen o recapitulación, lo relevante a la hora de aplicar el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia consiste

en justificar el daño o perjuicio que supondría para la empresa afectada tener que comunicar o hacer pública determinada información, justificación que consta en la Resolución de esta Presidencia, a través del resultado que ofrece el 'test del daño', al cual debe añadirse la correlativa ausencia de un interés superior, público o privado, que pudiera justificar el acceso a la información solicitada que excede de la que es publicada de forma periódica por el MITMA ('test del interés público').

Por lo tanto, es criterio de esta entidad que la reclamación interpuesta debe ser desestimada, al no desvirtuar la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución de esta Presidencia, la cual debe ser confirmada en todos sus extremos. (...)».

5. El 2 de noviembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 28 de febrero de 2023, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«(...) Renfe alega que mi pretensión es "que se elaborase un completo informe sobre todo el material que circula por vías férreas en España".

Nada más lejos de la realidad. De hecho, mi solicitud ya indicaba que "En el caso de que no se disponga de alguno de los datos solicitados o se deniegue por algún motivo alguno de ellos, eso no es óbice para no entregar el resto de lo solicitado. Recuerdo la existencia del derecho de acceso de forma parcial".

(...)

Inadmiten mi solicitud basándose en que se trataría de reelaboración y remiten a los informes del observatorio del ferrocarril, donde no se da la información que yo solicito ni se da ningún tipo de dato desglosado tren a tren. Lo único que sí existe es el total de trenes de los que se dispone por tipo de tren, pero para ellos no se indica, por ejemplo, el año de su compra, su estado o en qué servicios y líneas concretas opera cada uno, como yo solicitaba.

(...)

Renfe también alega el límite 14.1 h). Como bien sabe el Consejo, no cabe aplicar ningún tipo de límite cuando se está admitiendo una solicitud de acceso porque no se está entrando a valorar el fondo de la cuestión.

El límite alegado es el de los intereses económicos y comerciales. No cabe aplicar el límite por encima del interés público de la información solicitada, ya que Renfe

apenas compite en los servicios y líneas que opera. Únicamente están liberalizadas ciertas rutas de AVE, ni siquiera todas. Además, lo solicitado es de indudable interés público para fiscalizar la labor de una empresa pública y de los Gobiernos y Administraciones que ha tenido España. Permitiría saber qué trenes y en qué estado operan exactamente en cada servicio y línea del país, y, por tanto, en qué zonas geográficas, cuando ha habido muchas quejas de colectivos que se han quejado que determinados territorios del país han sido maltratados por los trenes que se ha dispuesto en ellos por parte de Renfe.

Renfe en sus alegaciones, además, se contradice.

(...)

Renfe podría haber alegado sobre alguno de los datos concretos que realmente aplica la reelaboración o el límite de intereses comerciales. Pero se han dedicado a hacer una denegación genérica, cuando es evidente que tienen la mayoría, si no toda la información, y que para muchos de los datos no cabría tampoco la aplicación del límite.

Por lo que ellos mismos alegan, por ejemplo, no habría problema en entregar para cada tren su código identificador, modelo, año de compra, número de años que lleva operando, tipo de servicios en los que opera y línea o líneas concretas.

Después, aseguran que deberían haber realizado "investigación de la situación de otras empresas y redes y de los competidores de esta entidad". Quizás mi solicitud no fue lo más precisa posible, pero, evidentemente, pretendía solicitar los datos de los trenes de Renfe, no los de otras empresas, con los que no va a contar Renfe. De todos modos, ya recordaba la existencia del derecho de acceso de forma parcial. Renfe podría haber entregado lo solicitado únicamente para los trenes que opera la propia empresa. De hecho, así debería haberlo hecho y solicito que al menos se les inste a entregar esa información.

Renfe olvida, además, en su argumentación que como empresa pública debe destinar, evidentemente recursos a resolver las solicitudes de acceso que reciba de los ciudadanos. No cabe una alegación como la siguiente: "implicaría distraer recursos humanos y económicos que son necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de Renfe Viajeros, carga que no pueden verse obligadas a soportar empresas que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes". Entre los fines de Renfe también debe estar cumplir con las obligaciones que tiene con la ley de transparencia y para ello es evidente que debe

destinar personal y recursos a resolver las solicitudes que recibe. Cosa diferente sería que entregar lo solicitado les implicara paralizar el curso normal de otras labores, pero para que esto fuera así deberían haberlo argumentado de forma precisa y detallada, cosa que no han hecho al menos en esta ocasión.

(...)).».

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 <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>

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 trenes de pasajeros que operan actualmente en las vías ferroviarias españolas: código identificador, modelo, año de compra, número de años que lleva operando para RENFE, estado, tipo de servicio, líneas, uso, capacidad, máxima velocidad que puede alcanzar y si está previsto el cese de su uso y, en su caso, en qué momento.

La entidad requerida concedió un acceso parcial a la información de carácter público que no requiere reelaboración redirigiendo al enlace publicado en la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG, y denegó el acceso al resto de la información solicitada con invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, así como por el perjuicio económico y comercial que su difusión podría ocasionar a la empresa afectada (Renfe Viajeros), todo ello en aplicación de los artículos 18.1.c), 22.3 y 14.h) LTAIBG.

4. Teniendo en cuenta 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 realiza 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.

5. La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación, ya que la información solicitada implica la realización de 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 de cada uno de los trenes que circulan actualmente por las vías ferroviarias españolas, lo que implica llevar a cabo una ingente tarea de reelaboración que afecta al normal funcionamiento de la actividad de la entidad pública empresarial en la medida en que, alega la entidad, la información se encuentra en distintos soportes, es necesario un tratamiento previo y, respecto de algunos de los extremos solicitados (como *el estado del material rodante y los planes o estimaciones sobre su sustitución*) requeriría de una investigación y un análisis *ad hoc* para poder facilitar la información.

Se ha de tener en cuenta, por otra parte, que sí se ha facilitado el acceso a la información de carácter público que no requiere reelaboración, con la remisión al enlace de la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

6. 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 de inadmisión y la consecuente desestimación de la reclamación planteada exime de entrar en la valoración de la concurrencia o no del límite de acceso invocado por 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 la resolución de la E.P.E. RENFE-OPERADORA/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA de fecha 6 de octubre de 2022.

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>