



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 0001-00081152

N/REF: 2640/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: RENFE-Operadora EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

Información solicitada: Horarios de Renfe Cercanías de Barcelona.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de julio de 2023 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) relacionada con los horarios de Renfe Cercanías de Barcelona.

En concreto, solicito información sobre los primeros trayectos con inicio de recorrido a las 07h, las 09h, las 11h, las 13h, las 17h, las 19h y las 21h, de cada día laborable,

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



en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de junio de 2023, en cada uno de los dos sentidos de cada una de las líneas R1, R2, R3 y R4.

La información solicitada es:

- 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.
- Número total de trayectos por sentido de cada una de las líneas R1, R2, R3 y R4 cada mes, entre enero de 2022 y junio de 2023.
- Número aproximado de pasajeros por día laborable en cada una de las líneas R1, R2, R3 y R4, en 2022, y en los primeros seis meses de 2023 (no hace falta especificar los pasajeros de cada día, sino la media en 2022 y la media en los primeros seis meses de 2023)

La legitimidad de esta petición de acceso a la información pública está respaldada por la resolución: R-0914-2022 / 100-007541 [Expte. 1578-2023] del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno. La información se solicita en formato hoja de cálculo».

2. RENFE-Operadora EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) dictó resolución de fecha 7 de agosto de 2023 en la que manifestó lo siguiente:

« En relación con la información solicitada, es preciso señalar que la Generalidad de Catalunya, en su condición de autoridad competente respecto de los servicios ferroviarios de Rodalies, informa puntualmente sobre los horarios y las afectaciones programadas a través de la página web <https://rodalies.gencat.cat/es/inici/>. En concreto, en el apartado «Horarios» se encuentran publicados, en formato pdf., todos los horarios actualizados de los servicios de Cercanías de Barcelona correspondientes a las líneas R1, R2, R3, R4, R7 y R8, y en el apartado «Afectaciones Programadas», se identifican las obras y trabajos en la infraestructura ferroviaria que inciden en la circulación.



Por su parte, Renfe Viajeros S.M.E., S.A. (en adelante, Renfe Viajeros), empresa que presta los referidos servicios ferroviarios, informa a través de su página web (<https://www.renfe.com/es/es/cercanias/rodalies-catalunya>), y en las estaciones, de los horarios en cada una de las líneas referidas, así como de las eventuales incidencias y cambios que se producen en la programación de las circulaciones, con la finalidad de paliar los inconvenientes y molestias inherentes a los mismos. Esta información, además, se facilita de forma actualizada por medios de comunicación masivos como «Twitter».

Adicionalmente, cabe reseñar que en el portal de datos abiertos «Renfe Data», accesible a través del siguiente enlace: <https://data.renfe.com/>, se puede obtener información adicional, en formato application/zip, sobre los horarios de los trenes de Rodalies.

Por otro lado, en relación con el número de trayectos o circulaciones y el número de viajeros en cada una de las líneas del ámbito de Cercanías de Barcelona, dicha información se encuentra igualmente publicada en la página web <https://rodalies.gencat.cat/es/inici/>, en el apartado «Sobre Rodalies», subapartado «2. Datos relevantes». Asimismo, en el portal de datos abiertos «Renfe Data» se publica periódicamente el volumen de viajeros por estación en el núcleo de cercanías Barcelona.

En relación con el número de viajeros que utilizan a diario el servicio de Rodalies en cada una de las líneas del núcleo de Cercanías de Barcelona, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana también publica las principales magnitudes e indicadores en el referido servicio, entre los que se incluye el tráfico de viajeros subidos y bajados por estaciones, ciudades y núcleos. Dicha información, actualizada a 2021, se incluye en los informes del Observatorio del Ferrocarril en España que son accesibles a través del siguiente enlace:

<https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarrilen-espana>.

4º.- Sin perjuicio de la información facilitada en el apartado precedente, que satisface con creces la solicitud planteada y los objetivos y fines de publicidad y transparencia que persigue tanto la normativa sectorial ferroviaria como la normativa aplicable en materia de transparencia administrativa, no procede conceder realizar un informe con información adicional, señaladamente a información relativa a los cambios en los horarios programados con el desglose requerido, (número de cambios, momento en que se anunciaron, horarios resultantes, inicio y final de recorridos y motivos de los cambios), ni tampoco



recabar información relativa a la hora real de salida y llegada de los trenes a las estaciones. A modo de ejemplo, debe tenerse en cuenta que obtener y facilitar datos sobre los horarios reales de todas las circulaciones diarias requiere consultar previamente al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

Asimismo, teniendo en cuenta que la información sobre horarios reales y modificaciones en la programación guarda relación con eventuales incidencias y dificultades inherentes a la explotación de un servicio ferroviario que tiene un elevado número de circulaciones diarias, para facilitarla salvaguardando los legítimos intereses de la empresa que los presta, que en la mayoría de los casos es ajena a dichas incidencias y dificultades, siendo una perjudicada más, sería preciso llevar a cabo una labor previa de reelaboración, adicional a la de recopilación de la información de diferentes bases de datos, para identificar el origen de cada cambio de horario o de los eventuales retrasos o variaciones en la salida o llegada real de un tren a cada estación respecto del horario programado, siendo ello fundamental para evitar un perjuicio reputacional injustificado, teniendo en cuenta que sólo un reducido porcentaje de los cambios de horarios se deben a incidencias imputables a la empresa ferroviaria.

Estas circunstancias hacen preciso traer a colación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia (...).

En relación con esta causa de inadmisión, y, en concreto, con el concepto de reelaboración, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: (...) 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.

Trasladando el referido criterio al caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que tanto las autoridades competentes como las empresas ferroviarias vienen obligadas a informar sobre los horarios de los servicios, las interrupciones y las perturbaciones y retrasos durante el viaje, obligaciones que tanto la Generalidad de Catalunya como Renfe Viajeros cumplen puntualmente, como se ha expuesto en el apartado precedente.

Sin embargo, las referidas obligaciones no abarcan la elaboración de informes ad hoc para satisfacer solicitudes de acceso como la que ahora nos ocupa, teniendo en cuenta que se trata de información que no puede ser facilitada sin realizar un tratamiento previo por parte de personal que habría que apartar de sus funciones



empresariales habituales, circunstancias que justifica la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el referido artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la información solicitada es parcialmente coincidente con la que se solicitó hace aproximadamente un año a través de la sede electrónica de la Generalidad de Catalunya (n.º de registro 9015-1574127/2022), toda vez que se refiere en parte a la misma información y al mismo periodo temporal, es igualmente preciso traer a colación el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, que establece que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de dicha ley.

En relación con dicho precepto, el hecho de que un mismo peticionario, en un breve periodo de tiempo, vuelva a solicitar información en parte coincidente con la que fue solicitada en su momento, pone de manifiesto un ejercicio del derecho de acceso repetitivo, y, cuando menos, cuestionable.

En relación con este proceder, puede traerse a colación el criterio sentado por el CTBG en la Resolución 250/2021, dadas sus coincidencias con el caso que nos ocupa, en la que dicho organismo señaló ante solicitudes de información muy voluminosas y recurrentes por parte de un mismo peticionario 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.

Dicho criterio, aplicable al caso que ahora nos ocupa, fue reiterado por el CTBG en las Resoluciones 251/2021 y 467/2021.

En definitiva, el hecho de que un mismo peticionario, en un breve espacio de tiempo, vuelva a solicitar información muy voluminosa y sensible, en parte coincidente con la que ya solicitó en su momento y le fue entregada, pone de manifiesto un ejercicio del derecho de acceso ciertamente abusivo. En relación con este proceder, cabe igualmente traer a colación la Resolución del CTBG con número de referencia RT/0103/2021, en la que dicho organismo señala que [u]na interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.



Por último, es igualmente preciso traer a colación el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, que establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados.

En relación con dicho precepto, los juzgados y tribunales han venido reconociendo que el derecho de acceso a la información pública, a pesar de su configuración legal, puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros bienes jurídicos protegidos, entre los que se encuentran los intereses económicos y comerciales de las organizaciones, entidades o empresas afectadas.

En este sentido, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, que la aplicación del referido límite precisa la realización de un «test del daño», mediante el que se valore el perjuicio que produciría la difusión de la información requerida, y que su resultado se pondere con el del denominado «test del interés público», cuyo objeto es valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial, que pueda justificar el acceso.

Atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, en concreto, la relativa a los horarios de salida y llegada real de los trenes y a los cambios en los horarios programados, con desglose del número de cambios, momento en que se anunciaron, horarios resultantes, inicio y final de recorridos y motivos de los cambios, la cual guarda relación con eventuales incidencias y dificultades inherentes a la explotación del servicio ferroviario, en relación con el test del daño, el propio CTBG ha puesto de manifiesto en diferentes resoluciones, entre las que se puede citar la R/0039/2016, que la Administración no tiene obligación de publicar información que pueda perjudicar a los intereses económicos y comerciales de las empresas que dependen de ella. En concreto, dicho organismo considera que si se hiciese pública información sobre eventuales incidencias en los servicios ferroviarios, adicional a la que vienen obligadas a publicar y comunicar a los usuarios las empresas ferroviarias y las autoridades competentes, se crearía una percepción en el público que afectaría de manera significativa e injustificada a sus intereses económicos y comerciales, por lo que dicha información debe ser considerada y tratada como un secreto comercial. En este sentido, puede igualmente traerse a colación la Resolución R/0219/2018 (énfasis añadido):

(...) queda respaldado el argumento manifestado por RENFE OPERADORA en el sentido de que los servicios prestados por esta sociedad mercantil compiten con otros medios de transporte, señaladamente, en este caso, con autobuses, ferrocarril metropolitano y coche particular. Ello supone que datos sensibles, con alto grado



de detalle, no deben ser hechos públicos sin antes ponderar el posible perjuicio comercial que pudieran ocasionar a la sociedad mercantil operadora. En este entorno, facilitar esta información detallada sobre las dificultades de la explotación de este negocio, imputables en muchos casos no solo a causas relativas al operador, sino también al estado de las infraestructuras, instalaciones o a determinadas actuaciones de terceros, podría perjudicar a Rente Viajeros, dejándola en posición injustificadamente desventajosa respecto a otros modos de transporte, con el añadido de que si se trata de información que puede ser interpretada como significativa de deterioro de alguna faceta de la explotación también puede tener un efecto de injustificado descrédito. La reutilización o reelaboración de la información puede además dañar suficiente la imagen del transporte público, en perjuicio de los objetivos de garantía de la movilidad en las grandes ciudades.

Partiendo de la doctrina sentada por el CTBG, debe tenerse en cuenta 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, y que está prevista su futura licitación competitiva, circunstancias que ponen de manifiesto que conceder acceso a información como la solicitada, adicional a la que vienen obligadas a publicar y publican tanto las autoridades competentes como las empresas ferroviarias, supondría hacer pública información que es susceptible de alterar las reglas de la sana competencia en el sector del transporte. Asimismo, la utilización descontextualizada de información relacionada con eventuales incidencias en los servicios ferroviarios, en su mayoría debidas a causas ajenas a la empresa que los presta, colaboraría a un efecto de injustificado descrédito susceptible de afectar negativamente en este caso no sólo a Renfe Viajeros, sino a un servicio que es considerado de interés general y esencial para la comunidad. En relación con el injustificado daño reputacional que sufrirá dicha empresa ferroviaria, debe tenerse en cuenta que la problemática del ferrocarril es diferente a la del transporte por carretera. Por ejemplo, si un vehículo se avería, por el motivo que sea, en la carretera, se puede habilitar otro carril, el arcén o un desvío, lo cual minimiza su impacto en la circulación y en los horarios programados. Sin embargo, un tren averiado, por ejemplo, como consecuencia de un acto de vandalismo, o que circula a menor velocidad por obras en la infraestructura ferroviaria, no puede apartarse inmediatamente, lo que da lugar a retrasos en cadena, modificaciones horarias e incluso cancelaciones de trenes que son inevitables y no dependen de la empresa ferroviaria, que es una afectada más, igual que los usuarios.

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

Por otro lado, en relación con el denominado test del interés público, la solicitud planteada pone de manifiesto la intención de una particular de obtener de forma recurrente, a través de informes ad hoc, un elevado volumen de información que en su mayoría es objeto de publicidad activa de forma periódica. No obstante, tratándose de información que en parte es sensible y privilegiada, y que excede de la que vienen obligadas a publicar y publican las empresas ferroviarias y las autoridades competentes, no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud que nos ocupa deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros. Antes al contrario, como se puso de manifiesto en relación con la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, el hecho de solicitar en un breve periodo de tiempo solicitud muy voluminosa y en parte coincidente, pone de manifiesto que lo que se pretende es replicar una base de datos de la empresa ferroviaria afectada, proceder que supone un ejercicio excesivo e indiscriminado del derecho de acceso, que perjudica a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, siendo, como tiene sentado los Tribunales, que el derecho de acceso no alcanza tampoco a la obtención de informes sin soporte de procedimiento administrativo alguno, que deberían elaborarse, con notable coste, para atender a lo solicitado.

Teniendo en cuenta el resultado negativo que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, resulta igualmente procedente la aplicación parcial del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de Ley de Transparencia».

3. Mediante escrito registrado el 4 de septiembre de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

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



«Se ha negado el derecho de acceso a la información pública, en un caso en que el objetivo de ejercer este derecho es el trabajo periodístico de divulgación de datos de interés público sobre un servicio público.

Concretamente, la resolución presenta algunos recursos informativos parecidos, pero no coincidentes, de modo que no se satisface la solicitud planteada. Tampoco es cierto, como se argumenta, que sea “fundamental para evitar un perjuicio reputacional injustificado” conocer al detalle el motivo de cada cambio de horario o retraso. Se pueden incluir apreciaciones genéricas aclaratorias al respecto, por ejemplo, mencionar algunas de las casuísticas más habituales, si esa es la voluntad de la empresa. Por lo tanto, no procede argumentar que la necesidad de reelaboración para introducir esos detalles es una causa de inadmisión.

Sobre la posible causa de inadmisión por repetición con una información solicitada anteriormente [R-0914-2022], cabe aclarar que el propio análisis de los datos recibidos es la motivación de esta nueva petición, pues he llegado a la conclusión que hace falta una mirada más amplia en el tiempo para hacer un buen análisis periodístico de esta cuestión. Si es necesario que renuncie a recibir la pequeña parte que es coincidente con la anterior para satisfacer esta petición, y evitar así la repetición, puedo asumirlo como solución.

Respecto a los test de daño y de interés público, carecen de la concreción necesaria y están claramente sesgados».

4. Con fecha 5 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible) solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 27 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala:

«Como se observa, no se solicitan los horarios de Renfe Viajeros S.M.E., S.A., que son públicos, sino una base de datos, en el formato más usual -Excel- que informe: de los retrasos sufridos por cada circulación, del número de trayectos por sentido de cada línea, del número de pasajeros por día laborable de cada línea, con cálculo de medias, anuncios realizados y momento de los mismos. Se solicita un informe detallado, incluyendo retrasos, sobre la explotación, con la evidente intención de utilizar la base de datos para realizar un tratamiento complementario.

Segundo. - Mediante Resolución de 7 de agosto de 2023 se acordó estimar parcialmente la solicitud planteada, facilitando al peticionario el enlace a la página web de la Generalitat de Cataluña en la que, en su condición de autoridad



competente, informa puntualmente sobre los horarios y las afectaciones programadas en los servicios ferroviarios de Rodalies, así como del número de trayectos o circulaciones y el número de viajeros en cada una de las líneas del ámbito de Cercanías de Barcelona. Adicionalmente, en la referida Resolución se puso de manifiesto cómo y dónde informa Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., sobre los horarios en cada una de las líneas ferroviarias a las que se refería la solicitud, así como de las eventuales incidencias y cambios que se producen en la programación de las circulaciones, con la finalidad de paliar los inconvenientes y molestias inherentes a los mismos. Asimismo, también se identificó el portal de datos abiertos «Renfe Data», y la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la que se publican las principales magnitudes e indicadores de los servicios ferroviarios de Rodalies, entre los que se incluye el tráfico de viajeros subidos y bajados por estaciones, ciudades y núcleos.

Sin perjuicio de la información facilitada, que satisface con creces la solicitud planteada y los objetivos y fines de publicidad y transparencia que persigue tanto la normativa sectorial ferroviaria como la normativa aplicable en materia de transparencia administrativa, se puso de manifiesto que no procedía realizar un informe con el desglose de datos requerido, justificando esta decisión en las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, letras c) y e), de la Ley de Transparencia, y en el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) del referido cuerpo legal.

(...)

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Primera. - La reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución.

Es preciso poner de manifiesto desde este momento que los motivos de impugnación aducidos en la reclamación no desvirtúan la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución dictada, en la que, aparte de poner a disposición del peticionario numerosos recursos en los que se encuentra disponible la información solicitada, se justificó la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados c) y e), de la Ley de Transparencia, y el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) del referido cuerpo legal.

(...)

En este sentido, es preciso señalar que entre los recursos facilitados se encuentran disponibles en formato pdf. todos los horarios de los servicios de Cercanías de



Barcelona correspondientes a las líneas R1, R2, R3, R4, R7 y R8, así como información sobre las obras y trabajos en la infraestructura ferroviaria que inciden en la circulación; información adicional, en formato application/zip, sobre los horarios de los trenes de Rodalies, y el número de trayectos o circulaciones y de viajeros en cada una de las líneas del ámbito de Cercanías de Barcelona. Nada se dice sobre la suficiencia o insuficiencia de esta información disponible.

Es cierto que el análisis y el tratamiento del elevado volumen de información facilitada exige dedicar tiempo y esfuerzo. Ello es inherente al trabajo periodístico de divulgación de datos al que se hace referencia en la reclamación. Y lo es en menor grado que lo requerido en trabajos de investigación o académicos, pero este esfuerzo que requiere el análisis y tratamiento de la información facilitada no supone en modo alguno negar el derecho de acceso que regula la normativa de transparencia.

En consecuencia, es preciso reiterar que los escasos y poco fundados motivos de impugnación aducidos en la reclamación no desvirtúan la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución de esta entidad.

Segunda. - Sobre la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados c) y e), de la Ley de Transparencia

En lo que respecta a la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, partiendo del Criterio Interpretativo CI/007/2015 de ese CTBG, en la Resolución se justificó que conceder acceso a la información solicitada, con el grado de detalle requerido, exigiría necesariamente llevar a cabo una injustificada labor previa de reelaboración, toda vez que la información sobre horarios reales y modificaciones en la programación de los servicios ferroviarios guarda relación con eventuales incidencias y dificultades que son inherentes a la explotación ferroviaria, por lo que, con carácter previo a facilitarla, sería preciso identificar el origen de cada cambio de horario o de los eventuales retrasos o variaciones en la salida o llegada real de un tren a cada estación respecto del horario programado, siendo ello fundamental para evitar un perjuicio reputacional injustificado a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., teniendo en cuenta que sólo un reducido porcentaje de los cambios de horarios se deben a incidencias imputables a la empresa ferroviaria.

En consecuencia, es ostensible que no es posible facilitar la información solicitada con el detalle requerido mediante la mera agregación de datos, sino que sería preciso realizar previamente un tratamiento por parte de personal con conocimientos técnicos, que habría que apartar de sus funciones empresariales



habituales, circunstancia que justifica la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el referido artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia. Ello se puso de manifiesto en la Resolución, limitándose la reclamación a señalar que este tratamiento no es fundamental para evitar un perjuicio reputacional injustificado.

Por otro lado, en relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de dicha ley, en la Resolución se justificó que el mismo peticionario ha vuelto a solicitar en un breve espacio de tiempo información en parte coincidente con la que ya solicitó con anterioridad.

Esto pone de manifiesto un ejercicio del derecho de acceso repetitivo, y, cuando menos, cuestionable. En este sentido, cabe asimismo señalar que el hecho de que el peticionario no exponga en la reclamación los motivos por los que considera que los numerosos recursos informativos puestos a su disposición no satisfacen la solicitud de acceso, pone de manifiesto que el objetivo pretendido es intentar que se le elabore y se le facilite una base de datos, finalidad que no tiene encaje entre los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, como así ha señalado ese CTBG, entre otras, en las resoluciones 250/2021, 251/2021 y 467/2021.

(...)

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

Por último, en relación con la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, (...) la parte que excede de la que es publicada en cumplimiento de la normativa sectorial aplicable, debe ser considerada y tratada como un secreto comercial, como así ha reconocido ese CTBG en diferentes resoluciones. Puede destacarse en este sentido la Resolución R/0219/2018, de 10 de julio, que pone de manifiesto 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, en especial la información relativa a incidencias en los servicios ferroviarios, la mayoría ocasionadas por causas ajenas a la empresa ferroviaria que los presta, ya que 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.

(...)



Y es que facilitar información adicional a la que se encuentra publicada, relacionada con eventuales incidencias y dificultades inherentes a la explotación ferroviaria, que en la mayoría de los casos son ajenas a la empresa que los presta, le causaría a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. un daño reputacional injustificado, sustancial, real y manifiesto, directamente relacionado con la divulgación de la información solicitada. (...)

Por otro lado, en relación con el test del interés público, cabe reiterar que no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud planteada deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., más si cabe teniendo en cuenta los términos de la reclamación, en la que no se concreta por qué los numerosos recursos informativos facilitados no satisfacen la solicitud planteada. Y es patente que esa información publicada satisface el interés público de manera, entendemos, suficiente. No consta criterio de la Administración competente que contradiga este criterio».

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».

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

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>

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 horarios de Renfe Cercanías de Barcelona y los retrasos producidos en las cuatro líneas de cercanías, en relación con los trenes que salen a una determinada hora y en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de junio de 2023 con un determinado desglose (horas inicialmente programadas de salida y llegada y horas reales en casos de camio; número total de trayectos por sentido, número aproximado de pasajeros por línea, etc.).

RENFE-Operadora resuelve conceder parcialmente la información y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG, facilita el enlace a la página web de la Generalitat de Cataluña en la que, en su condición de autoridad competente, informa puntualmente sobre los horarios y las afectaciones programadas en los servicios ferroviarios de *Rodalies*. Asimismo, identifica el portal de datos abiertos «Renfe Data» y la página web del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la que se publican las principales magnitudes e indicadores de los servicios ferroviarios de *Rodalies* —entre los que se incluye el tráfico de viajeros subidos y bajados por estaciones, ciudades y núcleos—.

No obstante, RENFE-Operadora señala que no procede la elaboración de un informe con el exacto desglose de los datos requeridos por el solicitante, justificando esta decisión en las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1. c) y e) LTAIBG y en el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) LTAIBG.

4. La resolución de esta reclamación no puede desconocer que este Consejo se ha pronunciado ya sobre cuestiones similares. En particular, en la resolución R CTBG 368/2023, de 19 de mayo, se estimó la reclamación interpuesta por el mismo reclamante frente a la resolución dictada por RENFE en la que se concedía parcialmente el acceso —mediante la remisión a la información ya publicada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG—, denegándose el desglose solicitado con fundamento en el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG.



Entendió, entonces, este Consejo que la aplicación del límite invocado no resultaba procedente pues, de la justificación esgrimida por RENFE, no se desprendía « 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».

Se constataba, en cambio, «el 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».

5. Sentado lo anterior, debe tomarse en consideración el hecho de que, en aquel caso, la información solicitada era idéntica —cambios de horario y retraso a partir de la hora inicialmente programada de inicio de recorrido del tren, hora inicialmente programada de final de recorrido, número de cambio y horarios cambiados, hora real y final del inicio del recorrido del tren—, referida también a las cuatro líneas de *rodalies*, pero únicamente en relación con el tren que inicia su recorrido a las 7 a.m.

En este caso, sin embargo, la información se solicita respecto de los trenes que inician su recorrido a las 7h, a las 9h, a las 11h, a las 13h, las 17h, a las 19h y a las 21h, de cada día laborable, añadiéndose, además, el número de trayectos diarios por sentido y la aproximación al número de viajeros por cada día laborable en cada una de las líneas durante los primeros seis meses, ampliándose el arco temporal hasta el mes de junio de 2023. De lo anterior se deduce, por un lado, que parte de la información ahora pretendida (la referida a los trenes de cada una de las líneas de cercanías con salida a las 7 am) ya ha sido facilitada en cumplimiento de la citada R CTBG 368/2023, tal como viene a reconocer el propio reclamante; y, por otro, que el alcance de lo pretendido excede en mucho de lo solicitado con ocasión de la resolución R CTBG 368/2023.

6. La precisión anterior es relevante pues determina el sentido de esta resolución. En efecto, no puede desconocerse que, en un caso similar, este Consejo ha considerado

razonada y justificada la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que invocaba entonces RENFE. En particular, se trata de la resolución R CTBG 479/2024, de 25 de abril, que considera que proporcionar el acceso a la información solicitada [*«los datos de los retrasos ocurridos en el servicio de cercanías de Cataluña operados por Renfe Viajeros (...) desde el día 1 de enero de 2023 hasta el 4/10/2023. (...) que el criterio sea el número de trenes con retraso en la llegada a destino, cuántos trenes han sufrido retraso de entre 5 y 15 minutos, cuántos entre 16 minutos y 30 minutos y cuántos de más de 30 minutos por líneas y días»*] implica la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante, lo que supone una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información.

En este sentido se razonaba que *«[e]n efecto, se trata de proporcionar una serie de datos sobre los retrasos que han sufrido los trenes de cercanías en Cataluña, cada día durante de 9 meses, con especificación del número de trenes por línea y diferenciando los minutos (entre 5 y más de 30, en tres franjas) que han tardado en llegar a su destino. Se trata, por tanto, de una información muy detallada que requiere de una tarea de ordenación y estructuración para poder facilitarla con el concreto desglose que pretende el reclamante; lo que, como pone de manifiesto la entidad reclamada, afectaría a la prestación de otros servicios y requería de solicitar información al administrador de infraestructuras.»*

El nivel de detalle y desglose con el que se pedía la información en aquel caso se asemeja notablemente al que ahora se resuelve pues, se reitera, ya no se piden los datos relativos a los retrasos y cambios horarios de un determinado tren en las cuatro líneas, sino de hasta seis trenes, pretendiendo, además, un mayor volumen de información y durante un tiempo superior.

7. Desde la perspectiva apuntada, y a fin de justificar la concurrencia de la causa de inadmisión que invoca, argumenta RENFE que *«la información sobre horarios reales y modificaciones en la programación de los servicios ferroviarios guarda relación con eventuales incidencias y dificultades que son inherentes a la explotación ferroviaria, por lo que, con carácter previo a facilitarla, sería preciso identificar el origen de cada cambio de horario o de los eventuales retrasos o variaciones en la salida o llegada real de un tren a cada estación respecto del horario programado [pues no todas las incidencias, se subraya, tienen su origen en Renfe], siendo ello fundamental para evitar un perjuicio reputacional injustificado a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.»*. Es decir, se precisa una tarea de identificación y sistematización de la información para poder divulgarla que requiere *«personal con conocimientos técnicos, que habría que apartar de sus funciones empresariales habituales, circunstancia que justifica la aplicación de la causa de inadmisión prevista»*. Pone asimismo de manifiesto que lo



realmente pretendido es que se elabore *ad hoc* una base de datos, sin haber explicado por qué los recursos informativos facilitados no resultan suficientes.

Ciertamente, la información pretendida obra en poder de la sociedad requerida pero facilitarla, más allá de lo que ya consta publicado, exige llevar a cabo tarea de reelaboración que no puede considerarse como *mera reelaboración básica* (como ocurría en el caso de la R CTBG 368/2023), sino como una verdadera tarea de tratamiento previo y reelaboración equivalente a la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante —pretensión que, como ha reiterado este Consejo, no tiene encaje en la noción de información pública contemplada en el artículo 13 LTAIBG—. La realización de dicha tarea resulta, además, desproporcionada en relación con el valor añadido que aporta la información pretendida desde la perspectiva del sometimiento a escrutinio de la actividad de los poderes públicos.

Debe recordarse, en este sentido, que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *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 (...)*».

8. En conclusión, teniendo en cuenta los precedentes fundamentos jurídicos, este Consejo considera que la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LAITBG se ha aplicado de forma razonable y justificada. La apreciación de esta causa y la consecuente desestimación de la reclamación planteada exime de entrar en la valoración de la concurrencia o no de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG y del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG que invoca subsidiariamente RENFE.

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, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA



(actual MINISTERIO DE TRANSPORTE Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), de fecha 7 de agosto de 2023.

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

R CTBG
Número: 2024-0585 Fecha: 29/05/2024

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>