



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 23/05/2023  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-072789; 001-072790

**N/REF:** R-1004-2022 / 100-007716 [Expte. 365-2022]

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Razones por las que RENFE no hace públicas las cifras de viajeros

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 10 de octubre de 2022 al 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (solicitud n.º 001-072789):

*« ¿Por qué RENFE ha rehusado en reiteradas ocasiones hacer públicas sus cifras de viajeros para estudios académicos? Aun cuando esto puede ser beneficioso para analizar el impacto en la demografía y en el uso de las infraestructuras con relación a proyectos futuros encaminados a su expansión.»*

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

En la misma fecha, formuló una segunda solicitud de información ante el mismo Ministerio, registrada con el n.º 001-072790, en idénticos términos a la que se acaba de transcribir:

*« ¿Por qué RENFE ha rehusado en reiteradas ocasiones hacer públicas sus cifras de viajeros para estudios académicos? Aun cuando esto puede ser beneficioso para analizar el impacto en la demografía y en el uso de las infraestructuras con relación a proyectos futuros encaminados a su expansión».*

2. La Entidad Pública Empresarial RENFE-OPERADORA resolvió la solicitud con fecha 16 de noviembre de 2022 en los siguientes términos:

*« Una vez analizadas las solicitudes, se comprueba que constituye una extralimitación del derecho de acceso regulado en el Capítulo III del Título I de la Ley de Transparencia, debido a que no se requiere información que reúna las características que definen la ‘información pública’, establecidas por el artículo 13 de la citada Ley.*

(...)

*Lo que antecede es suficiente para motivar la inadmisión de la solicitud planteada. No obstante, también es preciso hacer referencia a que la satisfacción del interés público se cumple con las publicaciones de datos sobre viajeros que realiza tanto el operador, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (En lo sucesivo, “Renfe Viajeros”), como el propio Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, que se ponen de manifiesto los siguientes enlaces:*

*<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/sociedades/renfe-viajeros/viajeros-conocenos>*

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

*<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/grupo-renfe/empresa-responsable>*

*(especialmente en lo que figura en los informes anuales de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo)*

(...)

*No procede dar más detalle en cuanto a información sobre viajeros, de conformidad con lo previsto en el artículo 14.1h) de la Ley 19/2013, dado que su publicación o difusión en otros términos a los ya indicados afectaría injustificadamente a los intereses económicos y comerciales de la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros,*

*S.A. Aunque no es usualmente relevante el propósito de una determinada petición al amparo de la Ley 19/2013, puede ser útil advertir que la colaboración de una empresa en la elaboración de estudios académicos se instrumenta de ordinario en un acuerdo, que regula y salvaguarda los legítimos intereses de las partes. Y con independencia del fin alegado, no tiene amparo en la Ley de Transparencia exigir a Renfe Viajeros que proporcione información adicional sobre cifras de viajeros en cuanto dicho trabajo y posterior utilización pondrían de manifiesto detalles en la explotación de los servicios susceptibles de otorgar una ventaja no legítima a sus competidores, en el modo ferroviario y otros modos de transporte que están sujetos a un régimen de libre competencia. Estos datos son susceptibles de perjudicar los intereses comerciales de dicha sociedad mercantil por ser de valor estratégico y de utilidad comercial para los competidores, pudiendo alterar las reglas de la sana competencia en el mercado de transporte.»*

3. Mediante escrito registrado el 23 de noviembre de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG con el siguiente contenido:

*« (...) Por tanto, no pienso que se trate de una extralimitación del derecho de acceso, ya que reúne las características citadas en el artículo 13 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: ‘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 adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones’. No se trata del posicionamiento de la Entidad frente a la valoración que realiza el solicitante, sino, simplemente del planteamiento de una cuestión generada por las actuaciones llevadas a cabo por esta Entidad en el ejercicio de sus funciones. Alega que es la naturaleza de acto futuro lo que impide reconducirlo a la categoría de ‘información pública’; con lo que no estoy de acuerdo, ya que no se trata de ningún acto futuro, sino, vuelvo a reiterar, de una serie de acciones que se han repetido en sucesivas ocasiones con anterioridad a la pregunta planteada, en concreto la negativa a proporcionar información acerca del número de viajeros para estudios académicos y el desarrollo de una determinada actuación durante un periodo de tiempo determinado, concretamente la venta de billetes en relación con la pandemia de COVID19. No aparecen vulnerados ninguno de los límites al derecho de acceso de la*

---

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

*información pública de los reflejados en el artículo 14 LTAIBG. Así como tampoco se incurrir en ninguna de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG.»*

4. Con fecha 23 de noviembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a fin de que remitiese las alegaciones que considerase oportunas. El 30 de diciembre de 2022 se recibió escrito de RENFE-OPERADORA con el siguiente contenido:

*« Sin perjuicio de que los propios términos de ambas solicitudes ponen de manifiesto que su contenido es idéntico, el hecho de que lo que se pretenda sea obtener la repuesta a una consulta o pregunta concreta pone de manifiesto que su objeto no es el acceso a la información pública, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, esto es (...), sino obtener una respuesta expresa y el posicionamiento de esta entidad.*

*(...)*

*Adicionalmente a la concurrencia de las causas de inadmisión previstas en los artículos 13 y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, en la Resolución de esta Presidencia se pusieron en conocimiento de la ahora reclamante diferentes enlaces en los que se encuentra publicada información agregada sobre las cifras de viajeros en los servicios que presta la mercantil Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., la cual, como se ha referido, permiten a los ciudadanos fiscalizar la actividad de dicha mercantil. No obstante, dado que la información sobre cifras de viajeros es considerada sensible desde un punto de vista comercial, toda vez que su publicación sin control o con elevado grado de detalle es susceptible de alterar las reglas de la sana competencia, en la Resolución de esta Presidencia se puso igualmente de manifiesto que estaría justificada la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.»*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del](#)

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

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>, 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<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de dos solicitudes (con número 001-0727789 y 001-072790), formuladas en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pregunta el motivo por el que RENFE ha rehusado publicar sus cifras de viajeros en reiteradas ocasiones.

La entidad requerida inadmite la solicitud al considerar que lo pretendido no tiene encaje en la noción de *información pública* que se contiene en el artículo 13 LTAIBG. Añade, a mayor abundamiento, que proporcionar la información solicitada causaría un perjuicio a sus intereses económicos y comerciales —resultando de aplicabilidad por tanto, el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG—. Con posterioridad, en trámite de alegaciones en este procedimiento invoca también la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

---

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

4. Centrado el objeto de este procedimiento en los términos expuestos, conviene recordad que, de acuerdo con lo estipulado en el (transcrito) artículo 13 LTAIBG, la noción de *información pública* se refiere a aquellos contenidos documentos que *obren en poder* de los sujetos obligados por haber sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior implica la *preexistencia* de la información pública a la que se pretende acceder.

Por tanto, en la noción de *información pública* no tienen cabida solicitudes de información que, como acontece en este supuesto y reconoce el propio reclamante, pretenden obtener una justificación específica de las razones por las que el sujeto obligado ha adoptado una determinada decisión (en este caso, según manifiesta el reclamante, la no publicación de determinada información) o la respuesta a una valoración en la que subyace un juicio o crítica a la actuación de los poderes públicos, con independencia de su mayor o menor acierto.

En este caso, tal como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta resolución, la solicitud de información no versa sobre las cifras de viajeros de RENFE operadora, sino sobre *por qué se niega a facilitar tales cifras*. Se trata, en realidad, de una pregunta retórica en la que subyace una crítica a la posición de la mercantil en relación, se sobreentiende, con previas solicitudes de información que han sido denegadas (y en las que se ha debido expresar el motivo de esa denegación). Asiste, por tanto, la razón a RENFE OPERADORA cuando afirma que no se está ante la petición de *información pública* puesto que *«lo que se pide es el posicionamiento de Entidad frente la valoración realizada por la solicitante, (...) dado que el objeto del procedimiento de acceso a información en modo alguno puede constituir una suerte de buzón de consultas, quejas o sugerencias, además de que lo requerido no cumple los requisitos de información pública, cabe concluir que la solicitud no se ajusta a los fines de la normativa de transparencia administrativa»*.

5. Constatado lo anterior, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, procede desestimar la reclamación en la medida en que la solicitud inicial de la que trae causa esta reclamación no versa sobre *información pública*, sin que sea necesario entrar a analizar la invocación subsidiaria del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, ni la concurrencia de la causa de inadmisión que alega RENFE ya durante la tramitación de esta reclamación.

No puede desconocerse, asimismo, que RENFE-OPERADORA, a pesar de entender de formar procedente que lo solicitado no era información pública, proporciona una serie de enlaces al reclamante por si le pueden servir de utilidad; enlaces en los que

se contiene información acerca del número total de viajeros (con especificación del número de viajeros diarios) así como informes del observatorio del ferrocarril en España, desde el año 2011 hasta el 2021, que incluyen gráficas relativas a la evolución de las cifras de viajeros de la entidad (por ejemplo, concentración del tráfico de viajeros por número de estaciones, en larga distancia convencional y en alta velocidad).

6. En conclusión, de acuerdo con lo expresado en los precedentes fundamentos jurídicos, procede la desestimación de la reclamación.

### 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/ MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), 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 octubre<sup>8</sup>](#), 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-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>