



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-025255

N/REF: R/0444/2018 (100-001204)

FECHA: 25 de octubre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 30 de julio de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó el día 12 de junio de 2018 a RENFE-OPERADORA, entidad dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el acceso a la siguiente información:

Información completa sobre las incidencias en el servicio de Renfe Cercanías Asturias que provocaron retrasos acumulados de más de 50 minutos en los trayectos entre Gijón y Oviedo-Llamaquique la tarde y noche del 10 de junio de 2018. Se solicita en particular:

- Informe del Director de Operaciones del núcleo de Cercanías de Asturias (o cargo equivalente) en que se especifiquen los retrasos sufridos en las estaciones de destino en cada uno de los servicios prestados por Renfe en la citada fecha.
- Informe de las actuaciones y medidas correctoras ordenadas e implementadas a lo largo de la citada jornada por los responsables operativos para proveer la información necesaria a los viajeros sobre el retraso estimado de los servicios.
- Informe sobre las correcciones que Renfe Operadora o Renfe Viajeros, como empresas responsables de la prestación del servicio de Cercanías tienen previsto implementar para evitar que la situación de caos ferroviario vivido en la citada fecha en la provincia de Asturias no vuelva a repetirse.

reclamaciones@consejodetransparencia.es



2. Mediante Resolución de fecha 2 de julio de 2018, el presidente de la Entidad Pública Empresarial RENFE-OPERADORA, contestó a [REDACTED] informándole en los siguientes términos:

*(...) 3º.- Una vez analizada la solicitud, esta entidad considera que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14. h) y 18. e) de la citada Ley 19/2013, procede **inadmitir parcialmente y denegar también parcialmente** el acceso a la información a que se refiere la petición realizada, por los motivos que a continuación se reseñarán.*

Una parte de lo que contiene la solicitud constituye en rigor una queja, que no es materia regulada por la Ley 19/2013, y que no procede resolver mediante la presente resolución.

Cabe advertir de forma cautelar que tanto quejas como solicitudes de información relativas a averías y disfunciones en infraestructuras y sistemas de seguridad de titularidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) no entran dentro del ámbito de competencia de esta entidad.

En cualquier caso, cabe manifestar que los retrasos de los trenes fueron comunicados por los medios habituales, señaladamente por la megafonía centralizada desde el Centro de Gestión de Oviedo a todas las estaciones y apeaderos de la línea afectada y se dispuso el estacionamiento de los trenes en los andenes que estaban practicables.

Se solicita además la elaboración de un informe, especificando además quién debe elaborarlo. Tal petición no entra tampoco dentro del ámbito de la referida Ley 19/2013, existiendo sobrada doctrina que aclara que el derecho a la información pública no alcanza a que el órgano destinatario deba elaborar un informe sin soporte de procedimiento administrativo alguno.

Se requieren dos informes adicionales. Uno de ellos tendría como objeto las previsiones, actuaciones futuras y la planificación ordenada a la prevención de incidencias y la mejora del servicio. Nuevamente no se trata de acceder a información pública sino de que se elabore un documento que hoy por hoy no existe, por lo que no entraría tampoco dentro del ámbito del derecho de acceso a la información pública.

Respecto del último de los informes, si bien podría hacerse una interpretación análoga a la que antecede, lo que determinaría también la inadmisión, puede también hacerse otra más favorable al derecho del solicitante, entendiendo que no se trata de la elaboración de informes sino de recibir información.



En ese segundo caso, cabe recordar que se publican los índices de calidad y desempeño y los parámetros fundamentales de prestación del servicio y que también reciben la oportuna publicidad las incidencias que los usuarios deben conocer para una mejor planificación de su viaje o para paliar los inconvenientes y molestias inherentes.

Debe considerarse además que una información muy detallada sobre determinadas incidencias en la explotación de los servicios de transporte, perjudicaría los legítimos intereses comerciales de la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros, S.A. Esta tesis tiene apoyo en la doctrina sentada en la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno R/0039/2016, de fecha 14 de abril de 2016, que fundamenta la denegación de acceso en los siguientes términos:

"La Administración no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos o comerciales de las empresas que dependen de ella. Si se hiciese pública la información sobre puntualidad, retraso de los trenes o cuántos pasajeros solicitaron la devolución de todo o parte del billete y esa información fuese negativa, se estaría creando una percepción en el público que afectaría de manera significativa a los intereses económicos y comerciales de la operadora del servicio de ferrocarril, puesto que podría hacer que los viajeros prefiriesen utilizar otra vía de transporte diferente, como el avión o el autobús y descendiera, con ello, la demanda esencial para mantener el necesario servicio de ferrocarril en condiciones óptimas de explotación".

*Los servicios prestados por dicha sociedad mercantil compiten con otros modos de transporte, señaladamente, en este caso, con autobuses, ferrocarril metropolitano y coche particular. Adicionalmente, no es en absoluto totalmente descartable que se produzca en el futuro competencia por este mercado. En este entorno, facilitar esta información detallada sobre las dificultades de la explotación, retrasos e incidencias, en gran medida imputables al estado de las infraestructuras públicas, podría perjudicar a Renfe 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.
(...)*

3. A la vista de la contestación, [REDACTED] presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, con entrada el 30 de julio de 2018, al amparo de lo previsto en el artículo 24 de LTAIBG, argumentando:
 - o *La semblanza del contenido de la solicitud con una queja, lo que se argumenta no es materia regulada en la Ley 19/2013 y por ello no procede su resolución por la vía de la solicitud de transparencia y acceso a la información pública. A este respecto, el reclamante argumenta que ya planteó la correspondiente queja a*



través de la plataforma de Atención al Cliente de Renfe en su página web, y que fue atendida con número de Referencia OAV/2018/0059017, por lo que la solicitud de información pública que nos ocupa, presentada a través del procedimiento del artículo 17 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, debe ser considerada como independiente de la queja.

- La posible responsabilidad en materia de averías y disfunciones en las infraestructuras y sistemas de seguridad por parte del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) que es el titular de las mismas, por lo que RENFE-Operadora no sería la responsable de proporcionar la información sobre las mismas. En este aspecto, el reclamante recuerda que según el Artículo 19.1 de la Ley 19/2013, “si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”, por lo que cabe inferir que, al aducirse por parte de RENFE Operadora que la información sobre incidencias en la infraestructura debería proporcionarla ADIF en lugar de RENFE, la propia entidad ya menciona que conoce el sujeto competente para informar, y por tanto, debería haber procedido a trasladar la solicitud al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, lo cual no ha hecho, incumpliendo por ello el Artículo 19.1 y cerrando el expediente de Acceso a Información Pública con fecha 12 de julio de 2018 sin proceder a su remisión al ADIF. (...)
- La comunicación de los retrasos por los medios habituales, inclusive por la megafonía centralizada desde el Centro de Gestión de Oviedo a todas las estaciones y apeaderos de la línea afectada. Cabe señalar aquí, que este argumento es reputadamente falso, ya que en ningún momento los sistemas de información visual de la estación de Gijón-Sanz Crespo mostraban ni que el servicio estaba retrasado, ni las horas estimadas de llegada y salida, ni los motivos de dicho retraso. Así mismo, tampoco se emitió por megafonía ninguna indicación al respecto, ni constaba aviso de que se estaban produciendo incidencias en la página web de Renfe ni en la aplicación de Cercanías. (...)
- Justificación de la denegación de los informes por el hecho de que dichos informes no existen ni pueden elaborarse al no existir procedimiento administrativo que justifique su elaboración, si bien en los tres párrafos en que se hace referencia a los mismos se va apreciando que lo que comienza como una negativa rotunda al suministro de dichos informes, se va suavizando hasta reconocer que alguno de esos informes que se solicitan en realidad suponen solicitudes de información y no informes propiamente dichos. Así pues en ese momento el resto del expositivo de la resolución se torna más “amable” procediendo a argumentar que en relación con la prestación del servicio “se publican los índices de calidad y desempeño y los parámetros fundamentales de prestación del servicio y que también reciben la oportuna publicidad las incidencias que los usuarios deben conocer para una mejor planificación de su viaje o para paliar los inconvenientes y molestias inherentes.” En relación con esta publicidad de las incidencias, el reclamante quiere hacer notar que en la noche del día 10 de junio de 2018 mientras esperaba el tren de la línea C1 de las



22:30 en la estación de Gijón Sanz-Crespo consultó la página web de Renfe en torno a las 22:45 no encontrando ninguna alerta ni advertencia sobre los retrasos que estaban teniendo lugar en dicha línea.

- Por último, se argumenta que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sentó doctrina en la resolución R/0039/2016 relativa a la denegación de información detallada en casos en los que pudieran perjudicarse los legítimos intereses económicos y comerciales de empresas que dependen de la Administración, citando el tenor literal del párrafo sexto del Fundamento Jurídico 5º de la citada resolución. No obstante, dicha argumentación se entiende referida a los servicios prestados en régimen de libre competencia (comerciales) como bien se desprende de la lectura extensiva del Fundamento Jurídico 4º de la Resolución R/0039/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, y no a los servicios prestados en régimen de Obligación de Servicio Público, lo que daría pie al reclamante para solicitar la improcedencia de utilizar dicho argumento para denegar la información en aquellas solicitudes que, como la presentada por el reclamante, se refieran a los servicios de Cercanías que están reconocidos como Obligación de Servicio Público. Además en dicho Fundamento Jurídico 4º se expone que el criterio asentado del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a los límites en el acceso a la información que establece el artículo 14 (de la LTAIBG) es que dichos límites “no se aplican directamente” sino que “podrán ser aplicados” y por tanto no operan “ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos” sino que deberá analizarse si la concesión de la información supondría un perjuicio concreto, definido y evaluable (test de daño) y además afirma que “es necesaria una aplicación justificada y proporcional del límite, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, especialmente, a la posible existencia de un interés superior que, aún produciéndose un daño, justifique la publicidad o el acceso (test del interés)”.
- En relación a lo anterior, se argumenta en la Resolución del expediente 001-025255 (último párrafo del apartado 3º) que: “los servicios prestados por dicha sociedad mercantil compiten con otros modos de transporte, señaladamente, en este caso, con autobuses, ferrocarril metropolitano y coche particular.” añadiendo a continuación: “Adicionalmente, no es en absoluto totalmente descartable que se produzca en el futuro competencia por este mercado.” como justificación para denegar la información acerca de dificultades de explotación, retrasos e incidencias. Resulta sorprendente que se argumente la competencia del ferrocarril metropolitano, en tanto que en Asturias dicho medio de transporte NO EXISTE (lo que hace pensar que la redacción de la resolución responde a un “copia y pega” de resoluciones denegatorias similares referidas a otros núcleos de Cercanías), o también que se argumente el uso del vehículo PRIVADO como competencia a los servicios de RENFE-Operadora, cuando estamos hablando de competencia en el sistema de transporte público y no privado. (...)
- También en relación a ese párrafo, no se entiende que se justifique la denegación en base a “la probable competencia futura en el mercado (de Cercanías)” y, abundando en la argumentación expuesta, “facilitar esta información detallada sobre las dificultades de la explotación, retrasos e



incidencias, en gran medida imputables al estado de las infraestructuras públicas, podría perjudicar a Renfe Viajeros, dejándola en posición injustificadamente desventajosa respecto a otros modos de transporte...” ya que el planteamiento de hipótesis ad futurum no tiene cabida en la tramitación de procedimientos de índole administrativa como esta solicitud de información pública, no ya sólo porque la legislación en todos los ámbitos se encuentra en constante desarrollo (y lo que hoy está limitado mañana podría no estarlo sino además ser de obligado cumplimiento), sino también porque esa forma de actuar introduciría una distorsión en el ejercicio de los derechos del ciudadano ante la Administración, la cual podría denegar cualquier petición, trámite o procedimiento amparándose en “posibles modificaciones futuras de la legislación” o en “posibles consecuencias futuras para la Administración”. (...)

- *En relación con el Fundamento Jurídico 5º de la Resolución R/0039/2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el párrafo 2º el CTBG considera que “desvelar información a terceros sobre la calidad del servicio que se presta (...) sí puede considerarse (...) perjudicial para los intereses comerciales de la compañía que presta el servicio” argumentando en los siguientes párrafos la motivación que sustenta esta consideración, lo que da base a RENFE Operadora para denegar parcialmente el acceso a dicha información, lo que fundamenta en el párrafo 6º del Fundamento Jurídico 5º ya mencionado en el Antecedente de Hecho 4.e de la presente reclamación. Sin embargo, el CTBG desmonta parcialmente este argumento en los párrafos 7º y siguientes del Fundamento Jurídico 5º de la Resolución R/0039/2016, al mencionar que “la información de puntualidad sí es un parámetro relevante a tener en cuenta sobre el nivel de funcionamiento de la red ferroviaria” y por ello reconoce que “existe un interés en conocer los resultados en función de los cuales van a concederse dichas penalizaciones o compensaciones” en relación al sistema de incentivos en el sistema de los cánones por utilización de las infraestructuras ferroviarias, previsto en la Orden FOM/189/2015, y establecidos en el artículo 73 de la Ley 39/2003, del Sector Ferroviario. (...)*
- *Así mismo, y en relación con lo anterior, el Artículo 16 de la Ley 19/2013 relativo al acceso parcial a la información establece que “En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.” Esto abunda en el argumento del reclamante de que la información podría proporcionarse de forma concreta a la jornada en cuestión, mediante un informe en que se haga expresa mención a las causas de las incidencias, a las demoras en el servicio de Cercanías del núcleo de Asturias el día 10 de junio de 2018, y las medidas correctoras impulsadas por RENFE Operadora para corregir la situación durante la jornada, y así mismo invitar a ADIF a aportar su propia información en aplicación del artículo 19 de la Ley 19/2013, lo que como ya se expuso anteriormente, redundaría no en perjuicio de las entidades, sino más bien en*



beneficio de ellas, al responder con total transparencia y proactividad a la solicitud de información de un usuario afectado por una incidencia.

4. El día 2 de agosto de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Información de Transparencia, al objeto de que en el plazo de quince días formulase las alegaciones que estimase convenientes. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 24 de agosto de 2018 y en el mismo se manifestaba, entre otras cuestiones, lo siguiente:

(...)Viene al caso la doctrina sentada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional en las antes referidas sentencias. Parece oportuno citar textualmente algunos de los criterios contenidos en el fundamento jurídico cuarto de la dictada el 24 de enero de 2017, que afirma: Pero el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular. Y más adelante añade: De lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha Ley, que no parece haber convertido el derecho a la información pública en el derecho a obtener un informe solicitado sin previa tramitación de un procedimiento administrativo y con la finalidad de preparar la resolución que ponga término al mismo (artículo 82 de la Ley 3011992).

Con arreglo a este prudente criterio de la Audiencia Nacional, resulta correcta la inadmisión de la reclamación fundada, de forma sintética pero completa en que el derecho a la información pública no alcanza a que el órgano destinatario deba elaborar un informe sin soporte de procedimiento administrativo alguno, con apoyo expreso en el artículo 18 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Y es que los informes que se solicitan deberían ser elaborados, con el sólo propósito de atender la petición y fuera del ámbito propio de gestión de quejas y reclamaciones, al que nos referiremos a continuación.

Segunda.- Las quejas o reclamaciones no forman parte del ámbito de la Ley 19/2013 y, en consecuencia, no pueden ser resueltas a su amparo.

Del mismo modo que las quejas y reclamaciones dirigidas a la Administración General del Estado se someten a lo previsto en el Real Decreto 95112005, de 29 de julio, las que traen causa de la prestación de servicios de transporte ferroviario se regulan en el Reglamento (CE) no 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril y en el Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, artículos 98 y siguientes y Anexo de la misma disposición, que establece un modelo obligatorio, conforme a expresa previsión en el artículo 62 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre.

Como se advirtió en la resolución ahora objeto de reclamación, el contenido sustancial de la exposición del ██████████ constituye queja o reclamación, que no puede ser resuelta al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

En efecto, además de la desnaturalización y de la enorme ampliación del objeto de la Ley 19/2013 que supondría, en interpretación contra legem de la misma, existe



un cauce legal que vendría eludido. Cabe recordar además que el reclamante, como recuerda expresamente el antes citado precepto de la legislación sectorial, tiene a su disposición, además del referido mecanismo de reclamación, las Juntas Arbitrales de Transporte y las acciones judiciales que a su derecho convengan.

Resulta, por tanto, plenamente ajustada a Derecho la Resolución objeto de reclamación al abstenerse de resolver sobre la parte de la petición que es, en rigor, queja o reclamación y no vienen al caso las manifestaciones que al respecto contiene la reclamación, que reiteran y amplían los motivos de insatisfacción con el servicio recibido.

Así es. El reclamante reconoce que planteó queja, que fue atendida con número de Referencia OAV/2018/0059017. Aunque el reclamante trate de presentar su solicitud como petición de acceso al amparo de la Ley 19/2013, lo cierto es que la reclamación pone más claramente de manifiesto la insatisfacción del [REDACTED] con el servicio prestado. Poco tiene que ver una queja, (que, a mayor abundamiento, versa sobre las averías o disfunciones en infraestructuras y sistemas de seguridad de titularidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias -ADIF-), con una solicitud de derecho de acceso a la información pública de las reguladas en la Ley 19/2013.

Y es que no puede utilizarse el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 para reiterar quejas o reclamaciones que, como reconoce la reclamación, ya han sido resueltas, sin perjuicio de que exista disconformidad con lo resuelto, existiendo otras vías de defensa a disposición del usuario. Lo contrario podría incluso constituir abuso de derecho, que no tiene acomodo en nuestro ordenamiento.

En efecto, se puede estar o no de acuerdo con la respuesta recibida a una queja o reclamación, pero la utilización de la vía del artículo 12 de la Ley 19/2013 -que está previsto para satisfacer otras finalidades de interés público- para reproducir dicha queja o reclamación no encuentra amparo en la referida Ley 19/2013.

La resolución de 2 de julio de 2018, haciendo una interpretación lo más favorable posible al derecho del peticionario, informó de que los retrasos de los trenes fueron comunicados por los medios habituales, señaladamente por la megafonía centralizada desde el Centro de Gestión de Oviedo a todas las estaciones y apeaderos de la línea afectada y se dispuso el estacionamiento de los trenes en los andenes que estaban practicables. Resulta totalmente ajeno a este procedimiento de reclamación el debate que el usuario del servicio intenta iniciar y más aún lo son los injustificados y prolijos reproches que se añaden, injustificados y en algún caso inveraces, que ponen de manifiesto que no nos encontramos ante el acceso a información pública sino ante la reiteración de una queja comercial, ya respondida, como se reconoce, por el Técnico de Calidad y Apoyo de la Gerencia de Servicio Público Cornisa Cantábrica y Ancho Métrico.

Cabe concluir este apartado añadiendo que la repetición de una queja sobre el servicio prestado por Rente Viajeros S.M. E., S.A. o ADIF E.P.E., en cuanto no



viene justificado con la finalidad de transparencia de la Ley 19/2013, según la expresión utilizada por su artículo 18 e), podría incluso tener carácter abusivo. Y es que, atendiendo al Criterio Interpretativo 003/2016 de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se considerarían abusivas aquellas peticiones que no puedan conjugarse con la finalidad de la Ley.

Tercera.- No se ha vulnerado el artículo 19.1 de la Ley 19/2013.

Para entenderse infringido el artículo 19.1 de la Ley 19/2013, la petición formulada por el [REDACTED] debería tener la naturaleza jurídica de "solicitud de acceso" del artículo 12 de la Ley 19/2013. No obstante, las manifestaciones relativas a averías y disfunciones en infraestructuras y sistemas de seguridad de competencia del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) constituyen, de forma patente, una queja, para lo cual es preceptiva una tramitación diferenciada, ajena a la Ley 19/2013.

Por tanto, no estando ante una solicitud de acceso a la información propiamente dicha, sino ante una mera queja, como se puso de manifiesto en la Resolución dictada, no puede entenderse infringido el referido art. 19.1 de la Ley 19/2013.

A mayor abundamiento, es importante tener en consideración que, en cualquier caso, lo que hace la resolución de 2 de julio de 2018 es informar al interesado acerca del reparto competencia[en materia ferroviaria.

Esto trae causa de que, en virtud de lo previsto en la legislación sectorial, es el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) quien debe responder de cuestiones atinentes a averías y disfunciones en infraestructuras y sistemas de seguridad.

Por último, cabe añadir que la tramitación de quejas y reclamaciones contenida en la legislación sectorial, que ha sido referida con anterioridad, no permite tampoco reproche alguno de infracción procedimental y ha quedado a salvo el derecho del reclamante, oportunamente informado, para dirigirse a la entidad competente en materia de infraestructuras si realmente conviniese a su derecho formular alguna petición de acceso a información pública, lo que hasta ahora no se ha puesto de manifiesto.

Cuarta.- No procede la elaboración de los informes solicitados ni facilitar información comercialmente perjudicial.

La resolución, si bien denegó la elaboración de los informes solicitados, advirtió que facilitar información muy detallada sobre determinadas incidencias en la explotación de servicios de transporte perjudicaría los legítimos intereses comerciales de Rente Viajeros SME, S.A., dejándola en posición injustificadamente desventajosa respecto a otros modos de transporte, con un posible efecto de inmotivado descrédito.

La reclamación viene a mostrar su disconformidad con la denegación de los informes solicitados, argumentando que la no elaboración de los informes



solicitados no puede basarse en que puede perjudicar los legítimos intereses económicos y comerciales de empresas que dependen de la Administración, que los servicios están sometidos a obligaciones de servicio público y que no tiene relevancia una futura competencia por el mercado.

En primer lugar, es necesario señalar que la resolución de 2 de julio de 2018, en efecto, deniega al [REDACTED] los informes solicitados en la medida en que en dicha petición concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la Ley 19/2013 que expresamente proscribire las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Es importante tener en consideración que las peticiones realizadas por el [REDACTED] distan bastante de ser unas meras solicitudes de información. De haber sido atendidas estas peticiones hubieran supuesto un notable esfuerzo a la hora de elaborar y confeccionar los informes ad hoc que requería el reclamante para dar satisfacción a sus quejas y reclamaciones.

Es claro que todos los informes solicitados por el [REDACTED], sin excepción, conllevan un importante trabajo de obtención de información, agregación, coordinación, redacción, previa a recabar las firmas. Según se desprende del Criterio Interpretativo 7/2015 del CTBG, las solicitudes que impliquen una acción previa de reelaboración han de ser inadmitidas, así como en aquellos casos en que las peticiones impliquen una elaboración expresa para dar respuesta, requisitos que concurren en el presente caso. Por lo tanto, no se ha destruido la presunción de acierto y de adecuación a Derecho de la resolución combatida, y la negativa a la elaboración de los informes solicitados por el reclamante es conforme con la Ley 19/2013.

En lo que se refiere al argumento aducido por el reclamante, por el que sostiene que la negativa a elaborar los informes no puede basarse en que puede perjudicar los legítimos intereses económicos y comerciales de empresas públicas, éste supone negar en la práctica el carácter de empresa a Rente Viajeros S.A., poniéndola en una situación de desventaja frente a sus competidores privados, que no publican información similar, por razones evidentes, similares a las expuestas.

No se entiende, o no se quiere entender, que existe competencia intermodal, señaladamente con los autobuses y otros vehículos automóviles. Tampoco que la ejecución del contrato de servicio público no obliga al operador a publicar información sensible, que puede colocarle en situación desventajosa frente a otros operadores y ante una eventual licitación futura del contrato.

Según dispone el Reglamento (CE) no 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n°1191/69 y (CEE) n° 1107/70 del Consejo, (art. 2 e), una obligación de servicio público es una exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de



interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución.

Esta normativa comunitaria no despoja, en modo alguno, al operador al que se le imponen obligaciones de servicio público de sus legítimos intereses comerciales; por el contrario, este Reglamento comunitario lo que hace es preservarlos.

Debe tenerse en cuenta además que el procedimiento ordinario de imposición de estas obligaciones es mediante un contrato adjudicado mediante licitación pública. En este marco jurídico, no puede considerarse información pública la que un operador íntegramente privado no publicaría.

En cualquier caso, hay que señalar que existen diversas resoluciones de ese Consejo que respaldan el criterio sostenido por la referida Resolución de 2 de julio de 2018. (...)

En suma, en cuanto a la improcedencia de la elaboración de los informes solicitados la Resolución dictada es correcta, ajustada a derecho, y plenamente soportada por el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, y el reclamante no ha destruido la presunción de acierto y adecuación a Derecho de que goza dicha Resolución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar hay que atender las consideraciones vertidas tanto por el Organismo reclamado como por el propio reclamante en cuanto a la naturaleza del escrito dirigido a RENFE.



En este sentido, mientras la mencionada entidad considera que el reclamante plantea cuestiones que revisten la naturaleza de una queja o reclamación debido a una incidencia ocasionada en la prestación de un servicio, el interesado insiste en ejercer su derecho de acceso a la información al amparo de la LTAIBG.

Debe aquí recordarse la literalidad de la solicitud presentada a través del Portal de Transparencia, por la que se requiere

Información completa sobre las incidencias en el servicio de Renfe Cercanías Asturias que provocaron retrasos acumulados de más de 50 minutos en los trayectos entre Gijón y Oviedo-Llamaquique la tarde y noche del 10 de junio de 2018. Se solicita en particular:

- *Informe del Director de Operaciones del núcleo de Cercanías de Asturias (o cargo equivalente) en que se especifiquen los retrasos sufridos en las estaciones de destino en cada uno de los servicios prestados por Renfe en la citada fecha.*
- *Informe de las actuaciones y medidas correctoras ordenadas e implementadas a lo largo de la citada jornada por los responsables operativos para proveer la información necesaria a los viajeros sobre el retraso estimado de los servicios.*
- *Informe sobre las correcciones que Renfe Operadora o Renfe Viajeros, como empresas responsables de la prestación del servicio de Cercanías tienen previsto implementar para evitar que la situación de caos ferroviario vivido en la citada fecha en la provincia de Asturias no vuelva a repetirse.*

Así, si bien del texto de la solicitud se desprende cierto tono que denota la falta de satisfacción por el servicio desarrollado y en relación al que se presenta la solicitud (“retrasos acumulados de más de 50 minutos(...),” este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no comparte la apreciación de que estamos ante un escrito de queja o reclamación.

Por el contrario, a nuestro juicio, nos encontramos ante una solicitud de información al amparo del derecho garantizado por la LTAIBG cuya finalidad, no debe perderse de vista, se describe en el Preámbulo de la norma que considera que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

Es más, tampoco debe obviarse, tal y como ha mostrado de manifiesto reiteradamente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que el principio de rendición de cuentas por la actuación pública se ve precisamente garantizado a través del derecho de acceso a la información y, debido a ello, es la obtención de información



ex. LTAIBG el medio a través del que se pueden obtener argumentos que permitan, ahora sí, la presentación de una queja o reclamación.

No obstante lo anterior, y en coherencia con la conclusión alcanzada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no va a entrar a valorar las apreciaciones realizadas por el reclamante sobre las condiciones en las que fue prestado el servicio que ciertamente sí recoge su escrito de reclamación, sino únicamente sobre si la LTAIBG le ampara a acceder a la información solicitada.

4. Teniendo en cuenta lo anterior y analizado los hechos y circunstancias del presente caso así como la respuesta y el escrito de alegaciones presentado por RENFE, podemos entender que el argumento principal para no proporcionar la información es entender de aplicación el art. 18.1 c) de la LTAIBG en el que se prevé la posible inadmisión de solicitudes de información

c) Relativas a la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

Este Consejo de Transparencia ya ha tramitado múltiples reclamaciones en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c). Por ello, en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que, sumariamente, se señala lo siguiente:

(...)

- *En primer lugar, es preciso señalar que el artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

- *En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

- *Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera 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, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada. (...)

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia.

- La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"*.
- La Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifiquedebe ser objeto de una interpretación amplia" (...)*.

Finalmente, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...)* *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* *sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Por ello, 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. (...)



5. En el caso que nos ocupa, si bien en una argumentación no del todo clara, en la que se mezclan diversos fundamentos, RENFE indica esencialmente que los informes sobre los que versa la solicitud no existen y que, por tanto, deberían elaborarlos expresamente para dar respuesta al interesado.

No obstante, como decimos, en lugar de afirmar esta circunstancia claramente, realiza una, a nuestro juicio, enrevesada argumentación tendente a motivar la razón por la que esa información no existe - *Informe del Director de Operaciones del núcleo de Cercanías de Asturias (o cargo equivalente) en que se especifiquen los retrasos sufridos en las estaciones de destino en cada uno de los servicios prestados por Renfe en la citada fecha e- Informe de las actuaciones y medidas correctoras ordenadas e implementadas a lo largo de la citada jornada por los responsables operativos para proveer la información necesaria a los viajeros sobre el retraso estimado de los servicios-* y proporciona datos generales- en una interpretación más favorable al derecho del solicitante que, por otro lado, debería ser el criterio aplicable con carácter general- en respuesta a la tercera de las cuestiones planteadas - *Informe sobre las correcciones que Renfe Operadora o Renfe Viajeros, como empresas responsables de la prestación del servicio de Cercanías tienen previsto implementar para evitar que la situación de caos ferroviario vivido en la citada fecha en la provincia de Asturias no vuelva a repetirse.*

A nuestro juicio, y tomando como base los argumentos indicados en apartados previos de la presente resolución, RENFE reconoce que no existen los informes solicitados- por lo que, de hecho, la solicitud de información carecería de objeto al no poder concluirse que exista información pública tal y como la misma se define en el art. 13 de la LTAIBG debido a que los informes solicitados deberían realizarse expresamente-, podemos entender que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración previsto en el art. 18.1 c) tal y como ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia.

No obstante, en este sentido, debe recordarse lo ya razonado en el expediente R/0218/2018 *Asimismo, resulta también de interés resaltar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera, y así lo ha manifestado en diversos expedientes de reclamación previamente tramitados, que la LTAIBG también permite identificar aquellas lagunas de los sistemas de rendición de cuentas y control de los que disponen los organismos públicos. Esa identificación debería permitir las subsanaciones o mejoras que sería deseable realizar para un adecuado cumplimiento de los fines que persigue la LTAIBG.*

6. Por otro lado, RENFE basa parcialmente su denegación en el límite previsto en el art. 14.1 h) de la LTAIBG que prevé que el acceso a la información quede restringido cuando el mismo pueda perjudicar a los intereses económicos y comerciales.

En primer lugar, llama la atención a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que se utilice un límite al acceso cuando, previamente y respecto de la misma información, se haya concluido que no existe y que, para proporcionarla, debería prepararse expresamente. Así, resulta a nuestro juicio contradictorio que se predique



la existencia de un límite respecto de información que, aparentemente no existe. En tal sentido, y dado que hemos concluido que nos encontramos ante un supuesto de inadmisión por aplicación del art. 18.1 c), consideramos que no es necesario entrar a valorar la aplicación este límite al presente supuesto.

En definitiva, por los argumentos anteriormente desarrollados, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 30 de julio de 2018, contra Resolución de RENFE OPERADORA, de 2 de julio de 2018.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda