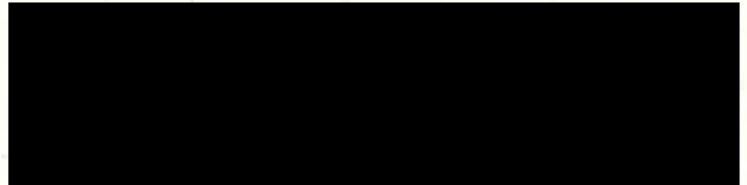




## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-001840  
N/REF: R/0198/2015  
FECHA: 23 de Septiembre de 2015



**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] mediante escrito de 3 de julio de 2015, 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 remitida, [REDACTED] presentó con fecha 17 de abril de 2015 una solicitud de acceso a la información, al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) en la que pedía una copia del último estudio de demanda o prognosis de tráfico que maneja el Grupo Fomento sobre la puesta en marcha de la infraestructura ferroviaria de la Comunidad Autónoma Asturiana denominada "Variante de Pajares", abierta en una sola vía.

Con fecha 7 de mayo de 2015, RENFE-Operadora dictó Resolución por la que se denegaba el acceso a lo solicitado al entender que el acceso podría suponer un perjuicio para los intereses económicos o comerciales o bien pudiera existir una vulneración del secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (artículos 14.1 y 14.2 de la LTAIBG). La denegación se motivaba en que los datos solicitados eran susceptibles de ser aprovechados por otros operadores en un mercado que tiende progresivamente a la liberalización, pues su naturaleza los hace idóneos para la evaluación de costes comerciales que podrían ser usados, incluso, por la competencia intermodal.



2. Posteriormente, el 14 de mayo de 2015, el reclamante presentó una nueva solicitud en la que indicaba que, dado que el motivo de la denegación de la información había sido la posible ventaja a operadores externos y que el sector ferroviario *no está abierto a la competencia en el transporte de Cercanías, regionales o Largas Distancia*, se solicitaba el acceso, concretamente, a los estudios y proyecciones de tráfico de los que se disponen para la variante de Pajares, abierta con una sola vía, en lo tocante a servicios ferroviarios *no liberalizados*.

En este caso, la denegación de la información, mediante Resolución de fecha 2 de junio de 2015, se basó en la *aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, al ser una información en fase de elaboración*.

3. [REDACTED] entendiéndose que la contestación no daba cumplida respuesta a su solicitud, presentó Reclamación ante este Consejo de Transparencia, el 3 de julio de 2015, en la que manifiesta lo siguiente:

- a. *Estamos hablando de una obra que lleva 12 años de ejecución y un gasto de más de 3.000 millones de euros para ofrecer dos vías ferroviarias. El Ministerio opta por sacrificar una de las vías, por lo que se da por hecho que una decisión de tal magnitud se tomó tras encargar estudios y proyectos de tráfico que permitieran pronosticar sus efectos y que avalen que, efectivamente, una sola vía basta para atender las demandas previstas.*
- b. *Previamente a la presente solicitud de información ya había presentado otra ante el mismo Ministerio, de fecha 17 de abril de 2015, que fue denegada por afectar a los intereses económicos de la empresa y al secreto profesional. Ahora se le deniega la información porque entiende la Administración que los datos se están elaborando o se van a publicar.*
- c. *La primera de sus solicitudes ya debía haber sido atendida correctamente por el Ministerio o por la Empresa Pública Renfe Operadora, que debería haber enviado la información que tiene sobre tráfico esperados sin escudarse en una inexistente competencia, como así sucede en el tráfico aéreo.*
- d. *La segunda solicitud de información merecía una contestación más amplia por parte de Renfe Operadora, que se limitó a invocar una parte de la Ley sin justificar su aplicación al caso.*

Por ello, solicita que se admita a trámite su Reclamación y la documentación adjunta.

4. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno procedió, el 10 de julio de 2015, a dar traslado a la Unidad de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO de la documentación contenida en el expediente a los efectos de que pudiera realizar las alegaciones que se considerasen oportunas.



El MINISTERIO DE FOMENTO reenvió la documentación a la EMPRESA PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA que, en escrito de alegaciones de 23 de julio de 2015, manifiesta lo siguiente.

- a. *Con frecuencia, la información solicitada no está disponible de forma inmediata, por ser un proceso laborioso que supone un coste adicional en tiempo y recursos y, aunque no es exigible un interés legítimo, el espíritu de la Ley 19/2013 no es el de satisfacer la curiosidad de los particulares, sino el de proporcionar un medio que deje constancia de que la gestión de los servicios públicos se lleva a cabo de forma adecuada para aumentar la confianza de los ciudadanos en la Administración.*
- b. *La exigencia reiterada de abundante información estadística nada tiene que ver con la gestión eficiente de los servicios públicos y constituye un claro abuso del derecho por parte del solicitante.*
- c. *El derecho a la información no es un derecho absoluto y debe ser ejercido dentro de determinados límites, de forma razonable y siempre de buena fe.*

Por lo expuesto, solicita que se deniegue la Reclamación presentada al estar convenientemente fundamentada la denegación de acceso a la información, en aplicación de los artículos 14.1 h) y 18.1 a) de la LTAIBG.

## 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; la Presidenta de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG 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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él



mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. Previamente al análisis del fondo de la cuestión debatida, procede hacer una puntualización sobre el alcance de la presente Resolución. Habida cuenta de que el Reclamante menciona dos solicitudes de información realizadas al mismo Ministerio en fechas distintas, este Consejo de Transparencia entiende que debe centrarse en la última de ellas, de fecha 14 de mayo de 2015, puesto que la primera solicitud, de fecha 17 de abril de 2015, no puede ser tramitada en base a que han transcurrido sobradamente los plazos legales para ser atendida.

Efectivamente, dado que esa primera solicitud de acceso fue denegada por la Administración el 7 de mayo de 2015, el Reclamante disponía de plazo hasta el 8 de junio de 2015 para reclamar ante este Consejo de Transparencia. Sin embargo, su Reclamación tuvo entrada en este Organismo el día 3 de julio de 2015, fuera de plazo, por lo tanto, previsto en el artículo 24.2 LTAIBG.

4. En cuanto al fondo del asunto, debemos, por lo tanto, centrarnos en la solicitud presentada con fecha 14 de mayo y, por lo tanto, en los argumentos en los que se basa RENFE-Operadora en declarar la inadmisión a trámite de la reclamación.

No obstante, y con carácter preliminar, se considera de importancia hacer una precisión acerca de la aplicación de los límites y de las causas de inadmisión (artículos 14 y 15 LTAIBG, respectivamente).

La ley de transparencia prevé que el derecho acceso a la información pública pueda ser limitado cuando el conocimiento de la información suponga un perjuicio a alguno de los bienes o intereses, de carácter público o privado, señalados en el artículo 14, precepto que, precisamente, atiende al equilibrio necesario entre la transparencia y la protección de dichos bienes e intereses que puedan estar presentes en un caso concreto.

Es criterio ya asentado de este Consejo que los límites a que se refiere el mencionado artículo 14 de la LTAIBG, no se aplican directamente, sino que, de acuerdo con la literalidad del texto de su apartado 1, "*podrán*" ser aplicados. De esta manera, los límites no operan *ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos*, sino que su aplicación deberá estar ligada con la protección concreta de un interés legítimo.

En este sentido, por lo tanto, su aplicación no será en ningún caso automática, sino que, antes al contrario, deberá analizarse si la concesión del acceso a la información supone un perjuicio (*test del daño*) concreto, definido y evaluable. Del mismo modo, 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*).



La aplicación de las causas de inadmisión, igualmente, debe atender a las circunstancias presentes en el caso concreto y tener en cuenta, especialmente, su carácter finalizador del procedimiento por cuanto que la consecuencia inmediata es que no se continúa con la tramitación, y, por lo tanto, el análisis de fondo de la reclamación.

En ambos casos, la aplicación de los límites o de las causas de inadmisión, debe hacerse mediante resolución debidamente motivada y previo análisis, como decimos, de todas las circunstancias presentes. A este respecto, este Consejo de Transparencia considera claramente insuficiente la argumentación contenida en las reclamaciones presentadas y, más aún, mencionar que el acceso "*podría suponer un perjuicio para los intereses económicos o comerciales, o bien pudiera existir una vulneración del secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*". Este lenguaje dubitativo puede hacer pensar que la resolución se limita a indicar los límites que, teniendo relación con la materia a la que pertenece la información que se solicita, podrían aplicarse sin haber realizado ese análisis y ponderación que antes comentábamos. A ello se une que el mínimo desarrollo de estos argumentos viene referido tan sólo al primero de ellos, ya que habla de la posible utilización de los datos solicitados por otros operadores, argumento que está claramente relacionado con la protección de los intereses comerciales. Nada más se dice de la protección del secreto profesional, la propiedad intelectual o la propiedad industrial.

En el caso que nos ocupa, los argumentos utilizados para no proporcionar la información son, asimismo, algo contradictorios. En efecto, en la primera solicitud, mucho más amplia en cuanto a su contenido ya que se refería al estudio de demanda o prognosis de tráfico sobre la puesta en servicio de la primera vía de la variante de Pajares, se argumentaba que el acceso podría afectar a los intereses comerciales (argumento fundamental como hemos visto) mientras que en la segunda, limitada a los servicios ferroviarios no liberalizados, lo que se indica es que la información está en curso de elaboración. No obstante, cabría preguntarse cómo un estudio que comprendiera todos los servicios afectados está preparado pero no podría darse, a juicio de RENFE-Operadora, por afectar a los intereses comerciales y el estudio que afecta tan sólo a una parte de los servicios, concretamente los servicios ferroviarios no liberalizados, está aún siendo objeto de elaboración.

5. Un estudio de demanda o prognosis de tráfico de una infraestructura ferroviaria – que es la información solicitada por el Reclamante – normalmente aborda el estudio de la demanda de distintos tipos de tráfico de pasajeros, maquinaria y mercancías a corto, medio y largo plazo en una determinada vía o tramo de vía ferroviaria. Con los datos obtenidos se calculan posteriormente las necesidades de las infraestructuras en los distintos tipos y escenarios tenidos en cuenta.

A modo de ejemplo, en el tráfico por carretera, el objetivo de la prognosis o previsión de la demanda de tráfico es determinar el comportamiento futuro de la red de carreteras. Para lograrlo, es necesario que estas previsiones de la



demanda de tráfico tengan una precisión elevada. Es importante conocer la situación actual y, a partir de ésta, aplicar los distintos métodos de previsión de la demanda. Esta caracterización se realiza con los datos de aforos, encuestas origen-destino, variables socio-económicas, de tiempo atmosférico, etc. En función de las variables estudiadas y de las relaciones que existan entre ellas los métodos serán más o menos complejos y costosos. El uso de un método costoso solamente estará justificado en proyectos de gran envergadura y alcance, empleándose otros métodos más simples en actuaciones menores, siempre y cuando no se puedan aprovechar los resultados obtenidos mediante procesos más complejos en actuaciones cercanas.

Igualmente, en el tráfico aéreo, es necesario un estudio de la demanda para establecer las necesidades futuras del Aeropuerto. En función de la previsión de demanda se determinarán las necesidades del Aeropuerto hasta alcanzar el Desarrollo Previsible. Para hacer una previsión de la demanda es necesario realizar las siguientes prognosis o previsiones: prognosis del tráfico de pasajeros, prognosis del tráfico de aeronaves, prognosis del tráfico de mercancías y prognosis del tráfico en periodos punta. En estas previsiones se tienen en cuenta parámetros, entre otros, como la tasa de crecimiento de pasajeros por año, el tráfico de pasajeros a nivel nacional e internacional, el volumen e incremento de aviación comercial y general, los datos históricos del tráfico de mercancías o el número de pasajeros por día y hora punta.

Es decir, este tipo de estudios se considera fundamental para la adopción de la decisión de los responsables públicos que va a determinar la configuración definitiva de la infraestructura proyectada. Una configuración que, según parece, está, si no definitivamente cerrada, sí muy próxima a estarlo.

Es por lo tanto, una información que ayuda a conocer tal y como se menciona en el Preámbulo de la LTABG *cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones*. No se trata, pues, de mera *curiosidad*.

6. La causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG, que permite inadmitir a trámite una solicitud de acceso *al ser una información en curso de elaboración o publicación general*, ampara los supuestos en que la información esté elaborándose pero, precisamente, para ser publicada o permitir su acceso. Es decir, se refiere a supuestos en que no se puede proporcionar la información porque materialmente no se tiene por estar elaborándose.

Como se ha indicado anteriormente, esta solicitud restringe los servicios afectados por la solicitud original, en cuya denegación en ningún momento se indicó que fuera información que estuviera siendo elaborada. Además, no parece que el estudio de prognosis solicitado por el Reclamante vaya a ser publicado, algo que podría considerarse contradictorio con la manifestación del perjuicio a los intereses económicos y comerciales. Tampoco puede entenderse, en modo alguno, que ese estudio esté en fase de elaboración. Más bien se trata de un estudio ya finalizado, puesto que la Administración ya ha tomado la decisión de



convertir la doble vía de acceso ferroviario denominada *Variante de Pajares* en una vía única, basándose, precisamente, en dicho estudio. Además, esta decisión final es la razón que mueve al Reclamante para solicitar copia de ese estudio.

7. En definitiva, de acuerdo con todo lo expuesto anteriormente, procede concluir que asiste a [REDACTED] el derecho a acceder a la información solicitada, que se concreta en *los estudios y proyecciones de tráfico de los que se disponen para la variante de Pajares, abierta con una sola vía, en lo tocante a servicios ferroviarios no liberalizados.*

### III.RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] contra la Resolución de inadmisión, de fecha 2 de junio de 2015, dictada por la EMPRESA PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO.

**SEGUNDO: INSTAR** a la EMPRESA PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo de quince días hábiles, remita a [REDACTED] la información a que se refiere el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la EMPRESA PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE OPERADORA dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo de quince días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la contestación proporcionada al Reclamante.

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.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO  
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO



Fdo. Esther Arizmendi Gutiérrez