



Resolución 401/2019

S/REF: 001-034593

N/REF: R/0401/2019; 100-002608

Fecha: 2 de septiembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/Renfe Operadora

Información solicitada: Viajes con trenes alternativos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la entidad RENFE-OPERADORA E.P.E, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, 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), con fecha 13 de mayo de 2019, la siguiente información:

Número de viajes en que el trayecto Valencia (Estación del Norte) a Alcázar de San Juan (referencia Regional Express 18027) se ha realizado en un modelo de tren destinado a trayectos de cercanías (como por ejemplo los días 18/04/19 y 26/04/19). Si fuera posible, me gustaría que me indicaran el número de viajes en que ha ocurrido esto en los años 2018 y lo que llevamos de año 2019.

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

2. Mediante resolución de 5 de junio de 2019, RENFE-Operadora contestó al reclamante lo siguiente:

(...)3º.- Una vez analizada la solicitud, y recibido el oportuno informe de Renfe Viajeros S.M.E., S.A., se aprecia que la prestación del servicio del trayecto Valencia-Alcázar de San Juan mediante material alternativo solo ha ocurrido ante incidencias, con causas no imputables al operador. De conformidad con lo informado, esta entidad considera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.h) de la citada Ley 19/2013, procede denegar el acceso a la información a que se refiere la petición realizada, por los motivos que a continuación se reseñarán.

Sin perjuicio de que el material ferroviario se somete a revisiones técnicas y de seguridad de modo periódico que requieren el apartamiento del servicio, causas de fuerza mayor pueden suponer excepcionalmente que la falta de disponibilidad del material habitual con el que se presta un determinado servicio haga necesario utilizar otro alternativo.

Hay que señalar que en el mes de mayo de 2019 se ha aprobado por el Consejo de Administración la licitación de compra de hasta 105 trenes de media distancia, destinados a los servicios sujetos a obligaciones de servicio público, por un importe de 750,878 millones de euros.

El transporte ferroviario es un servicio de interés general prestado por la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros, S.A., (Renfe Viajeros). Dicho servicio está sometido a obligaciones de servicio público. Se publican, con la anuencia de la Administración General del Estado, los índices de calidad y desempeño y los parámetros fundamentales de prestación del servicio.

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.

Sin perjuicio de lo anterior, no es exigible que Renfe Viajeros recopile la información que se solicita, en cuanto este trabajo y su publicación redundarían previsiblemente en perjuicio de los intereses comerciales de dicha sociedad y podrían ser utilizados ventajosamente por sus competidores, sin perjuicio de contribuir a un injustificado descrédito para el transporte público.

Tiene apoyo esta conclusión en la doctrina sentada varias resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, señaladamente la de referencia R/0039/2016, de fecha 14 de abril de 2016 y la R/0219/2018, de fecha 10 de julio de 2018.

Los servicios prestados por esta sociedad mercantil compiten con otros modos de transporte, señaladamente, en este caso, con autobuses y coche particular. Adicionalmente, está prevista la próxima competencia intramodal y la competencia por el mercado de servicios sometidos a obligaciones de servicio público, si bien de forma inicialmente muy limitada.

Ello supone que datos sensibles, con alto grado de detalle, que pueden ser objeto de utilización ilegítima no deban 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, 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. La reutilización o reelaboración de la información puede además dañar sin justificación suficiente la imagen del transporte público, en perjuicio de los objetivos de garantía de la movilidad.

No aparece en cualquier caso claro que la información solicitada, resultado de recopilación, deba calificarse como información pública, en cuanto se trata acceder a detalles de la explotación de un servicio de transporte por una sociedad mercantil, que no publicaría un operador privado. Y el sólo hecho de la titularidad de las acciones de una sociedad no permite considerar a la empresa pública que opera en el mercado de peor condición.

Por otra parte, el interés público queda satisfecho mediante la publicación voluntaria de los datos que antes se han referido. No aparece en este caso un interés público, o privado legítimo, en la publicación de datos adicionales detallados de incidencias.

3. Ante la citada contestación, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 6 de junio de 2019, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una reclamación en base a los siguientes argumentos:

El número de viajes en que Renfe operadora ha utilizado un modelo destinado a cercanías, para realizar un trayecto de 300 km, en ningún caso "podría ser utilizado ventajosamente por sus competidores" (como indican) puesto que no tienen competidores (y si los hubiera, no se entiende la supuesta ventaja competitiva). Poder disponer de esa información tampoco va a "contribuir a un injustificado descrédito para el transporte público" (como también indican), puesto que si esta información lleva a descrédito no será achacable al transporte público en general, sino en todo casos a sus gestores.

4. Con fecha 7 de junio de 2019, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DEL FOMENTO, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 21 de junio de 2019, Renfe Operadora E.P.E realizó, en resumen, las siguientes alegaciones:

(...)

Segunda. - El artículo 14 1. h) de la Ley 19/2013.

Sentado que lo que nos ocupa es una incidencia en la explotación comercial de un servicio de transporte, conviene ahora detenerse expresamente en los límites al derecho de acceso que contempla el artículo 14 1. h) de la meritada Ley de transparencia, a cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, invocados de forma subsidiaria o complementaria, como con buen criterio viene también haciéndose en Resoluciones de ese Consejo (p. e. R/0113/2016 de 21.06.2016). El presupuesto de la aplicación de este límite son los servicios prestados por una sociedad mercantil que, con independencia de la titularidad pública de sus acciones, presta servicios en el mercado de transporte.

En contra de lo manifestado por el reclamante, es incontrovertido que los servicios prestados por la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros S.A. compiten con otros modos de transporte, señaladamente con autobuses, coche particular, avión, etc. Además de esta competencia intermodal, próximamente existirá competencia intramodal, en virtud de la cual nuevos operadores ferroviarios podrán prestar sus servicios.

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

Ello supone que los datos sensibles que pueden ser objeto de utilización dañosa por posibles competidores no deban ser hechos públicos sin antes ponderar el posible perjuicio comercial que pudieran ocasionar a la operadora pública de transporte.

Con independencia del esfuerzo que pueda suponer para Renfe Viajeros SME, S.A. la elaboración de la información que se solicita, con alto grado de detalle, en cuanto este trabajo y su publicación puedan redundar en injustificado perjuicio de los intereses comerciales de dicha sociedad, no tendría amparo en la meritada Ley de Transparencia.

Las instituciones comunitarias, pioneras en materia de transparencia y en la regulación de un acceso muy amplio de los ciudadanos a la información pública, se rigen por el Reglamento CE no 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001. Este Reglamento, en su art. 0 4.2, recoge excepciones relativas, disponiendo que las instituciones denegaran siempre el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales, salvo que su divulgación revista un interés público superior.

Asume esta entidad que, en la divulgación de estos datos, muy concretos y detallados, no concurre interés público relevante. El interés público se satisface con datos ya públicos, notorios y profusos. Adicionalmente, el elevado detalle sobre las incidencias proporcionaría información privilegiada sobre el modelo de explotación, y sobre sus dificultades de gestión, que ningún operador público o privado facilita.

En cualquier caso, la titularidad pública de las acciones de Rente Viajeros no debe suponerle una desventaja competitiva, tal y como ocurriría si la información que el resto de transportistas no publican deviniese pública, y sólo como consecuencia de formar parte del sector público empresarial.

La Administración General del Estado publicará voluntariamente la información que estime oportuna, sobre los servicios sometidos a obligaciones de servicio público y los datos agregados oportunos sobre el desempeño de las empresas públicas, pero la legislación de transparencia no supone que las empresas públicas deban desvelar datos que otros operadores mantienen reservados o confidenciales. No es exigible tampoco que una empresa pública dedique esfuerzos de elaboración de información que, a su vez, pueda redundar en una desventaja comercial frente a sus competidores.

Debe llevarse a cabo una ponderación del perjuicio que pueda suponer el acceso y el interés público que pueda justificarlo, sin que en el presente caso haya quedado

acreditado el interés público superior para la elaboración de los informes solicitados o la divulgación de determinados datos.

Estos informes o datos, serían, en su caso, convenientes o precisos para la toma de decisiones empresariales en una compañía de transportes. Pero no es razonable que quien toma las decisiones en una empresa tenga la misma información que sus competidores o el público; aunque sea una empresa cuyas acciones estén en manos del sector público.

En el presente caso, no queda claro el carácter de información pública de lo que se solicita, cuyo único punto de conexión es la referida titularidad pública de las acciones de la mercantil pública transportista, pero no ha quedado acreditado interés público superior al evidente daño que supone para el transportista la divulgación de datos que:

- (i) no compartiría con sus competidores.*
- (ii) ningún competidor publicaría, para proteger sus intereses.*

Aquí es preciso dejar constancia de un hecho. No es posible obtener al amparo de la Ley de Transparencia datos similares de las empresas de autobuses. Esto es así porque son empresas privadas, lo que prevalece sobre su condición de concesionarios de un servicio público, en sentido estricto. Así, ni se publican los datos, ni se facilitan a la Administración, ni es posible obtenerlos.

Así es. Y a mayor abundamiento, toda empresa de transportes toma medidas razonables para mantener en secreto, en los términos del artículo 1 de la Ley 1/2019, de 20 de febrero, los datos relativos a las incidencias imputables a sus vehículos, así como de los detalles y costes del mantenimiento preventivo y correctivo.

Sentado lo anterior, es patente que lo que se solicita tendría como resultado facilitar la labor de descrédito que, del modo ferroviario, y, previsiblemente, de la gestión de Rente Viajeros SME, S.A., ya se apunta en las someras alegaciones de la reclamación. No es exigible a ningún operador de transporte que dedique esfuerzos y recursos a facilitar que se ataque el servicio que presta o el marco de prestación. No siendo posible acceder a esta información en el caso de otros modos de transporte, tampoco debe la sociedad prestadora de servicios de transporte ferroviario quedar obligada a colaborar en el daño a su legítimo prestigio.

En definitiva, es criterio de esta entidad que la denegación de acceso de la resolución objeto de reclamación fue ajustada a Derecho.

Tercera. - La invocación de los límites legales en la Resolución se ajustó al criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sentado en varias Resoluciones.

La primera es la resolución R/0039/2016, de fecha 14 de abril de 2016, que se expresa textualmente así:

"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"

En rigor la obligación de elaborar y publicar no se impondría aquí a la Administración sino a una sociedad mercantil pública, pero la doctrina es aplicable al caso.

La segunda es la Resolución R/0239/2018, de 1 de septiembre de 2016, que sienta:

(...)entiende este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que ampliar la información económica y comercial de RENFE-OPERADORA que está publicada, sobre todo teniendo en cuenta el grado de detalle de la solicitud, supondría efectivamente un perjuicio de sus intereses económicos y comerciales sin que quede acreditado un interés superior en conocer la información sobre todo teniendo en cuenta que es un campo en la que la mencionada entidad actúa en régimen de competencia con otros posibles prestadores del servicio.

La tercera es la Resolución R/0042/2018, de 23 de abril de 2018, que aplica de nuevo los mismos criterios, reproduciendo las consideraciones de resoluciones anteriores.

La cuarta es la Resolución R/0219/2018 de 10 de julio de 2018, que en su fundamento jurídico 7 sienta:

A juicio de este Consejo de Transparencia, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada - retrasos en cercanías de la Comunidad de Madrid - estamos ante un secreto comercial.

En efecto, a nuestro juicio, 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 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. 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.

Así, y aunque el transporte ferroviario de cercanías se presta en cumplimiento de la obligación de servicio público que asume RENFE-Operadora, no es menos cierto que existen otras opciones de transporte, prestadas por entidades privadas sin sujeción por su parte a la normativa en materia de transparencia, circunstancia que resulta determinante en relación a lo planteado en este expediente. Así, el proporcionar los datos solicitados, podría producir una desventaja entre competidores que no estarían en condiciones de prestar sus servicios en igualdad de condiciones. (...)

La quinta es la Resolución 626/2018, de 22 de enero de 2019, que en su fundamento jurídico 5 hace referencia a las resoluciones anteriormente citadas, asumiendo como propios los razonamientos contenidos en las mismas, al considerarlos perfectamente aplicables al supuesto que es objeto de reclamación, relativo a indemnizaciones a viajeros por retrasos o por otras causas.

Se puede citar también una sexta, la Resolución 109/2019, de 13 de mayo de 2019, que desestima una reclamación contra la denegación de un informe detallado y desglosado de incidencias en la explotación de determinadas líneas y trenes, reiterando la doctrina ya sentada en ocasiones anteriores, señaladamente en la Resolución R/0219/2018, de 10 de julio de 2018.

Por último, la reciente Resolución 134/2019, de 23 de mayo de 2019, recuerda acertadamente que el origen de los ingresos y recursos de Rente Viajeros SME, S.A. es privado y que no pueden aplicarse a esta sociedad mercantil criterios y doctrina que se han sentado para entidades sometidas a derecho administrativo, que ejercitan potestades administrativas o que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Recapitulando, a la luz de esta doctrina administrativa, lo expuesto, lo relevante es el daño efectivo que para los intereses del operador supondría poner a disposición del reclamante la detallada información solicitada. Consecuentemente, procedería en último caso aplicar las limitaciones establecidas por el legislador en el artículo 14 de la Ley de Transparencia, que contempla la restricción del derecho de acceso para evitar antijurídicos daños derivados de la divulgación de determinados datos, que en rigor no son información pública y en algún caso podrían ser incluso secretos comerciales de una empresa.

(...)

5. En atención a las alegaciones formuladas y a lo dispuesto en el art 24.3 de la LTAIBG- *Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga-* con fecha 24 de junio de 2019 se procedió a la apertura de trámite de audiencia al objeto de que la entidad identificada por RENFE-Operadora como potencial perjudicada con el acceso a la información solicitado -Renfe Viajeros-, pudiera realizar las alegaciones que considerase oportuna en defensa de sus derechos e intereses. A pesar de que consta la recepción por parte de Renfe Viajeros el 27 de marzo de la notificación del trámite de audiencia, dicha entidad no ha formulado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, 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](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter 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, en su [artículo 12](#)⁵, regula 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, debe señalarse que la LTAIBG incluye dentro de su ámbito de aplicación tanto a las entidades públicas empresariales, que son entidades de Derecho Público de acuerdo con el art. 103 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#)⁶ (art. 2.1 d) de la LTAIBG), como a las sociedades mercantiles *en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100* (art. 2.1 g) de la LTAIBG).

Por otro lado, según el [Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios](#)⁷, *respetando la naturaleza de RENFE-Operadora como entidad pública empresarial, se prevé su restructuración a través de*

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&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9772>

cuatro líneas de actividad, mediante sociedades mercantiles de las previstas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas participadas al cien por ciento de su capital por RENFE-Operadora para cubrir la demanda global de servicios: viajeros; mercancías y logística; fabricación y mantenimiento y gestión de activos. Ello permitiría que RENFE-Operadora cuente con un marco adecuado para abordar el proceso de liberalización y de apertura a la competencia con garantías de continuidad y de calidad del servicio público que viene desarrollando.

Así, según su art. 1:

1. La entidad pública empresarial RENFE-Operadora se estructurará en cuatro sociedades mercantiles estatales de las previstas en el artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, cuyo objeto social respectivo comprenderá, como mínimo:

*a) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de **Viajeros** de RENFE-Operadora.*

b) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de Mercancías y Logística de RENFE-Operadora, que incluirán, en su caso, los correspondientes objetos sociales de Irion RENFE Mercancías, S.A. Multi RENFE Mercancías S.A, y CONTREN RENFE Mercancías, S.A.

c) Las funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de fabricación y mantenimiento de RENFE-Operadora.

d) La realización de operaciones de arrendamiento y otras vinculadas de los activos de material ferroviario y, subsidiariamente, la venta y otras formas de puesta en disposición de dicho material e instalaciones.

(...)

3. El capital social de las sociedades mercantiles estatales que se constituyan pertenecerá íntegramente a RENFE-Operadora, que mantendrá su naturaleza jurídica como entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1, letra b), de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sin perjuicio de la necesaria simplificación de su estructura y la adaptación de sus funciones (...)

El precitado artículo 166.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, establece expresamente que *Las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima, cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, se registrarán por el presente título y por el ordenamiento jurídico privado, salvo en las materias en que les sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.*

De los preceptos citados y de la resolución recurrida cabe concluir lo siguiente:

- RENFE-Operadora es sujeto de la LTAIBG en aplicación del art. 2.1 d) de la norma.
 - RENFE-Viajeros (entidad a la que se refiere la solicitud) es una sociedad mercantil estatal participada al cien por ciento por RENFE-Operadora que, como hemos señalado previamente es una entidad pública. La LTAIBG le es de aplicación en virtud del art. 2.1 g).
4. Entrando en el fondo del asunto, cabe recordar que la solicitud se refiere a los viajes en que el trayecto Valencia (Estación del Norte) a Alcázar de San Juan (referencia Regional Express 18027) se ha realizado en un modelo de tren destinado a trayectos de cercanías en 2018 y 2019, y que RENFE OPERADORA deniega al considerar de aplicación el artículo 14.1 h) de la LTAIBG que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: Los intereses económicos y comerciales, argumentando que el elevado detalle sobre las incidencias proporcionaría información privilegiada sobre el modelo de explotación, y sobre sus dificultades de gestión, que ningún operador público o privado facilita, y tendría como resultado facilitar la labor de descrédito que, del modo ferroviario, y, previsiblemente, de la gestión de Rente Viajeros SME, S.A.*

La aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el [Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia](#)⁸, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html)

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."

Asimismo, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: "(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad". "La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, **salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso**, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que "Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"

- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: "Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos". "Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y **los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño**; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación".

- Sentencia nº 46/2018, de 22 de junio de 2018, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: "*El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 señala lo siguiente: (...) "*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 (...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

5. En lo que respecta a la información comercial secreta y a los posibles perjuicios a los intereses económicos y comerciales (art. 14.1 h), es criterio consolidado de este Consejo de Transparencia que el mismo puede derivarse de la revelación de lo regulado como secreto empresarial por la [Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales](#)⁹, de la transposición de la Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

Con carácter previo a dicha norma la Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo (2005/C 325/07) señalaba lo siguiente

3.2.1. Secretos comerciales

18. Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial (). Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.

Por su parte, la mencionada directiva se pronuncia en los siguientes términos:

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-2364>

“Las empresas, así como los organismos de investigación de carácter no comercial, invierten en la obtención, desarrollo y aplicación de conocimientos técnicos (know how) e información, que son la moneda de cambio de la economía del conocimiento y proporcionan una ventaja competitiva. Esta inversión en la generación y aplicación de capital intelectual es un factor determinante para su competitividad y su rendimiento asociado a la innovación en el mercado y, por tanto, para la rentabilidad de sus inversiones, que constituye la motivación subyacente a la investigación y el desarrollo en las empresas. (...) considerando 1

(...) al proteger esa gran diversidad de conocimientos técnicos e información empresarial, ya sea como complemento o como alternativa a los derechos de propiedad intelectual, los secretos comerciales permiten a los creadores e innovadores sacar provecho de sus creaciones e innovaciones, por lo que son especialmente importantes para la competitividad de las empresas, así como para la investigación y el desarrollo, y el rendimiento asociado a la innovación. Considerando 2

(...) La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial comprometen la capacidad de su poseedor legítimo para aprovechar las ventajas que le corresponden como precursor por su labor de innovación. Considerando 4.

La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial por un tercero podría tener consecuencias desastrosas para el poseedor legítimo del secreto comercial, ya que, una vez divulgado, sería imposible para el poseedor legítimo volver a la situación anterior a la pérdida del secreto comercial. Es esencial, pues, prever medidas provisionales rápidas, efectivas y accesibles para poner fin inmediatamente a la obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial, incluso cuando se utilice para la prestación de servicios. (...) Considerando 26.

Asimismo, en su artículo 2 define secreto comercial como

(...) la información que reúna todos los requisitos siguientes:

a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas;

b) tener un valor comercial por su carácter secreto;

c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control;

Finalmente, la mencionada Ley 1/2019 define como secreto empresarial *cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:*

a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;

b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y

c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto.

6. Por un lado, ha de recordarse que la entidad a la que viene referida la información que se solicita, RENFE Viajeros SME, S.A. es una sociedad mercantil estatal con forma de sociedad anónima participada íntegramente por RENFE-Operadora que, como ya hemos indicado anteriormente, es una entidad pública empresarial. No obstante, a pesar de que su accionista es público, es importante considerar que el origen de sus ingresos y, por lo tanto, de sus recursos, es privado.

A este respecto, hay que señalar que, como argumenta Renfe, este Consejo se ha pronunciado recientemente en el Expediente [R/0134/2019](#)¹⁰, en el que se concluía *que el origen de los ingresos y recursos de Rente Viajeros SME, S.A. es privado y que no pueden aplicarse a esta sociedad mercantil criterios y doctrina que se han sentado para entidades sometidas a derecho administrativo, que ejercitan potestades administrativas o que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

Por otro lado, cabe indicar que, como también argumenta Renfe Operadora, son varios los pronunciamientos de este Consejo de Transparencia en los que se ha concluido que era de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1 h) ahora invocado. Entre estos expedientes

¹⁰ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html)

podemos destacar la reclamación [R/0219/2018¹¹](#), en el que se concluía: *“Asimismo, debe recordarse por último que existen precedentes también en los que este Consejo de Transparencia ha entendido que se debe facilitar, respecto de las cercanías, el número de viajeros/usuarios de Renfe, no afectando a los intereses económicos y comerciales de la empresa (procedimiento R/0165/2015), el estado de las obras (R/0373/2016) o el gasto en cercanías desglosado por conceptos (R/0085/2017). Sin embargo, facilitar los retrasos de los trenes de la red de cercanías de la Comunidad de Madrid detallados por fecha del retraso, identificador de tren, línea en la que el tren circula y retraso acumulado (en minutos) por ese tren, es información que, a nuestro juicio, incide en la competitividad de la empresa.”* O en el expediente [R/0626/2018¹²](#), en el que se aplican los mismo razonamientos al solicitarse información sobre retrasos, motivos e indemnizaciones al respecto.

Partiendo de que los Tribunales de Justicia han dejado claro que *los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño, ya que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso*, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resulta de aplicación el límite invocado por Renfe Operadora.

Teniendo en cuenta los casos precedentes, ha de recordarse que en el presente supuesto, según confirma Renfe, la prestación del servicio del trayecto solicitado mediante material alternativo se ha efectuado ante incidencias por causas no imputables al operador, cuando el material ferroviario se somete a revisiones técnicas y de seguridad que requieren que se aparte del servicio. Asimismo, es un campo en la que la mencionada entidad actúa en régimen de competencia con otros posibles prestadores del servicio, por lo que facilitar la información solicitada crearía una percepción negativa 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 autobús y descendiera, con ello, la demanda esencial para mantener el necesario servicio de ferrocarril en condiciones óptimas de explotación, dejándola en posición injustificadamente desventajosa respecto a otros modos de transporte, con el añadido de que puede ser interpretada como significativa de deterioro de alguna faceta de la explotación lo que puede tener un efecto de injustificado descrédito.

¹¹ <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2018/07.html>

¹² <https://www.consejodetransparencia.es/ct-Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones-AGE/AGE-2019/01.html>

Por todo cuanto antecede, la presente reclamación ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 6 de junio de 2019, contra la resolución, de fecha 5 de junio de 2019, de RENFE-OPERADORA (MINISTERIO DE FOMENTO).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)¹³, 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](#)¹⁴, 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](#).¹⁵

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>

¹⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>