



## Resolución 467/2021

**S/REF:** 001-055274

**N/REF:** R/0467/2021; 100-005326

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** Grupo Provincial Socialista

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/RENFE Operadora E.P.E.

**Información solicitada:** Número de usuarios en estaciones y en servicios de ferrocarril de Galicia

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó a RENFE OPERADORA E.P.E. (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 24 de marzo de 2021, la siguiente información:

*Usuarios y usuarias totales en 2020 en:*

*1. Estaciones de ferrocarril de A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Monforte de Lemos, Ourense, A Gudiña, Pontevedra, Vigo-Urzáiz, Vigo-Guixar, Vilagarcía de Arousa, Puebla de Sanabria, Zamora y Medina alta velocidad, detallando por tipos de servicio.*

---

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

2. Servicios de ferrocarril entre las estaciones de Madrid–Ourense, Madrid–Santiago de Compostela, Madrid–A Coruña, Madrid–Vigo Guixar, Madrid–Lugo, Madrid–Pontevedra, Madrid–Ferrol, Madrid–Vilagarcía de Arousa, Madrid–Monforte de Lemos, Madrid–Sarria, Madrid–A Gudiña, Ourense–Santiago de Compostela, Ourense–A Coruña, Ourense–Vigo Guixar, Ourense–Lugo, Ourense–Pontevedra, Ourense–Monforte de Lemos, Ourense–Vilagarcía de Arousa, Ourense–Ponferrada, Ourense–O Barco de Valdeorras, Ourense–A Rúa, Ourense–O Carballiño, Ourense–Ribadavia, A Coruña–Santiago de Compostela, A Coruña–Vigo Guixar, A Coruña–Vigo Urzáiz, A Coruña–Pontevedra, A Coruña–Vilagarcía de Arousa, A Coruña–Lugo, A Coruña–Ferrol, Santiago de Compostela–Vigo Guixar, Santiago de Compostela–Vilagarcía de Arousa, Santiago de Compostela–Pontevedra, Pontevedra–Vilagarcía de Arousa, Vigo Guixar–Pontevedra, Vigo Guixar–Vilagarcía de Arousa, Vigo Urzáiz–Pontevedra, Vigo Urzáiz–Vilagarcía de Arousa, Vigo Guixar–Tui y Vigo Guixar–Oporto.

2. Mediante Resolución de 23 de abril de 2021, RENFE OPERADORA contestó al solicitante lo siguiente:

(...)

3º.- *Tras consultar a los servicios competentes de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros), se acuerda no conceder acceso a la información solicitada, en aplicación del límite previsto en el artículo 14.1h) de la Ley de Transparencia, y ello con base en los motivos que seguidamente se exponen:*

*Con carácter previo, cabe señalar que la información solicitada no goza de carácter público, a los efectos de lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley de Transparencia, toda vez que no se trata de información elaborada o adquirida por una Administración pública en el ejercicio de sus funciones administrativas, ni guarda relación con una actividad sometida a derecho administrativo (el transporte no lo es). En consecuencia, no puede reputarse conforme con los objetivos y finalidades que persigue la Ley de Transparencia la utilización de dicha norma con el propósito de que una sociedad mercantil, por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones, tenga que atender peticiones detalladas y prolijas de información sobre la explotación de sus servicios, facilitando datos que el resto de los operadores de transporte con los que compite no publican.*

*En concreto, teniendo en cuenta el volumen y grado de detalle de la información requerida, relativa a 14 estaciones ferroviarias, (en su mayoría gestionadas por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias), y a más de 40 servicios o relaciones*

*ferroviarias, cabe concluir que lo que se pretende es obtener acceso a información detallada, y en cierto modo privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en un mercado recientemente liberalizado. En concreto, se pretende el acceso a un completo y costoso estudio sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros, lo que constituye un ejercicio anómalo y, en cierta medida, abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia.*

*En relación con la información solicitada, con elevado grado de detalle, es preciso señalar que para recabar y elaborar la misma, Renfe Viajeros debe apartar de las funciones que les son propias a trabajadores, distrayendo recursos del cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de dicha mercantil, lo que supone una carga administrativa que no se compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el coste de la atención de estas peticiones no recibe financiación presupuestaria y supone un lastre económico para dicha mercantil que otros operadores privados no sufren.*

*En este sentido, teniendo en cuenta la naturaleza y financiación de Renfe Viajeros, con ingresos de mercado, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha reconocido en diferentes Resoluciones que no pueden aplicarse a dicha sociedad mercantil criterios y doctrina que se ha sentado para organismos que se someten a Derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas o que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

*Lo anterior no empece que los datos sobre usuarios de las infraestructuras ferroviarias referidas en la solicitud en su punto 1 deben ser solicitados al Administrador de dichas infraestructuras públicas, sobre las que ostenta competencia.*

*(...)*

*En relación con la aplicación del referido límite en el presente caso, debe tenerse en cuenta que el pasado 14 de diciembre de 2020 se produjo la liberalización de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, lo que supone que los servicios ferroviarios que presta Renfe Viajeros, concretamente los de Larga Distancia y Alta Velocidad, además de competir con otros modos de transporte (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares) también se encuentran abiertos a la competencia intramodal. Y lo mismo sucede con los servicios sometidos a obligaciones de servicio público (OSP), debiendo tenerse en cuenta que son susceptibles de licitación.*

(...)

*En relación con el denominado "test del daño", debe tenerse en cuenta que los datos solicitados por el Grupo Provincial Socialista ponen de manifiesto con alto grado de detalle la evolución de la oferta y de la demanda y los servicios vendidos por Renfe Viajeros, información que ningún transportista hace pública.*

*En general, en un contexto plenamente competitivo como en el que esta sociedad se encuentra actualmente, si la información sobre las cantidades vendidas (n.º de usuarios) es suficientemente detallada, además de ser susceptible de perjudicar los intereses comerciales del vendedor, puede incluso llegar a constituir información que está prohibido comunicar a los competidores. En concreto, en un mercado que se encuentra liberalizado y abierto a la competencia, el mero hecho de facilitar determinados datos de producción y ventas, considerados sensibles desde el punto de vista comercial, es susceptible de ser considerado un comportamiento contrario a la competencia, pudiendo dar lugar a un intercambio de información confidencial sensible prohibido por la normativa antitrust nacional y comunitaria. Ello podría suponer, además, como ya se ha apuntado, una desventaja competitiva injustificada respecto al resto de operadores de transporte de viajeros por ferrocarril que operan en España. En este sentido, no debe olvidarse que Renfe Viajeros compite con estos operadores desde un plano estrictamente privado, debiendo respetarse en todo caso las condiciones de competencia en la prestación de servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con lo establecido en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.*

*Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como "test del daño" obliga en este caso a restringir el acceso a la información solicitada.*

*Asimismo, teniendo en cuenta que el resultado de dicho test debe ponderarse con el del "test del interés público", es preciso tener en cuenta a este respecto que en la solicitud de acceso planteada no se ha puesto de manifiesto ningún motivo de naturaleza pública o privada que pudiese justificar el acceso a la información que solicita, debiendo en consecuencia prevalecer la protección de los intereses económicos y comerciales de la empresa ferroviaria, Renfe Viajeros, que por el mero hecho de la titularidad pública de sus acciones no puede verse obligada a revelar información que el resto de los operadores mantienen como reservada o confidencial y sólo publican libremente cuando les puede otorgar un rédito empresarial.*

*Los anteriores motivos, en línea con la doctrina sentada por el propio CTBG y los tribunales, ponen de manifiesto el derecho a proteger la información solicitada como*

*consecuencia del carácter reservado del que goza, estando plenamente justificada en este caso la aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1h) de la Ley de Transparencia.*

*Sin perjuicio de lo anterior, procede informar que, en el actual contexto de crisis sanitaria y restricciones a la movilidad, Renfe mantiene una programación en todos sus servicios comerciales y de media distancia (OSP) que se va adaptando a la demanda real detectada en cada corredor. Para ello, desde Renfe se realiza un seguimiento continuo de la demanda y la ocupación de los trenes, así como de la compra anticipada de cada uno de los servicios con reserva de plaza, de modo que la recuperación de la oferta está siendo progresiva e incluso se está anticipando al flujo real de viajeros en cada corredor. El objetivo es continuar avanzando en esta línea, restableciendo progresivamente la oferta de servicios ferroviarios conforme a la recuperación de la demanda, atendiendo en todo momento a la evolución de la pandemia y a las decisiones que adopten las autoridades sanitarias.*

3. Con fecha de registro de entrada 18 de mayo de 2021, la Agrupación Provincial Socialista solicitante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), una reclamación con el siguiente contenido:

*Renfe-Operadora deniega el acceso a datos sobre la utilización de estaciones de ferrocarril y de servicios en la línea Madrid-Galicia y en líneas internas de Galicia porque, asegura, que puede implicar un perjuicio para sus "intereses económicos y comerciales", contraviniendo resoluciones públicas y previas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en las que reiteradamente se le obliga a ofrecer estos datos públicos en base a consideraciones jurídicas de CTBG como las siguientes:*

*- "Los datos que afectan al número de viajeros y que se hacen públicos previamente de forma voluntaria por el Operador son precisamente los de los servicios prestados en régimen comercial, como es la Larga distancia y el AVE. Puede concluirse, por lo tanto, que la publicación de dicha información en servicios prestados efectiva y no potencialmente en régimen comercial no se ha considerado como perjudicial a los intereses económicos y comerciales de la entidad. Por ello, en buena lógica, no puede por menos que concluirse, como se ha venido haciendo con anterioridad, que el acceso a esta información solicitada no supone un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de RENFE Operadora".*

---

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

- *"La relación de viajeros punto por punto solicitada respecto a los trayectos realizados dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia no forma parte de esa Larga distancia y el AVE y por lo tanto, no están explotadas en régimen comercial".*

- *"También debe ser de acceso público, por no afectar a los intereses económicos y comerciales de RENFE".*

4. Con fecha 18 de mayo de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada 2 de junio de 2021, RENFE OPERADORA reiteró las alegaciones recogidas en su resolución y añadió, en resumen, lo siguiente:

*(...)*

*El reclamante no despliega esfuerzo alguno en combatir la tesis de que la información solicitada no tiene carácter público. Ante la ausencia de argumentación sólo cabe suponer que no se asume el régimen jurídico de los servicios ferroviarios, que desde 2005 ya no se prestan en régimen de gestión directa por la Administración. Sin embargo, es patente que la incorporación de las Directivas comunitarias al derecho español supuso ya desde hace más de 15 años que el transporte ferroviario dejase de prestarse en régimen de explotación integrada y que se fuese abriendo paulatinamente a la competencia, también intramodal. Así, sin perjuicio de la fuerte competencia entre modos de transporte, se abrieron a la competencia, ya hace años, los tráficos internacionales, y hoy también los nacionales, como es notorio.*

*En este marco legal, no debe presumirse que los datos de producción de la sociedad mercantil prestadora, Rente Viajeros, tengan carácter público o deban devenir públicos.*

*Un ejemplo sería la cifra de viajeros en la relación Oporto y Vigo y en los trayectos que permiten continuar viaje desde Vigo. Es notoria la intención de un competidor de Rente Viajeros, ARRIVA SPAIN RAIL, S.A. (en adelante, Arriva), de complementar el transporte de viajeros que presta en autobús con servicios ferroviarios. A tal efecto, comunicó a la CNMC su intención de operar un servicio entre A Coruña, Vigo y Oporto. Es claro que, en cuanto Arriva y otros competidores privados no publican los datos de viajeros o usuarios punto a punto de sus servicios, no debería exigirse al operador público que haga lo mismo. En este sentido, debe igualmente tenerse en cuenta que está vedado por la legislación de competencia compartir determinados datos de producción con los competidores. Adicionalmente, el servicio Vigo-Oporto-Vigo se presta en colaboración con Comboios de*

*Portugal E.P.E., por lo que los datos de producción, que al amparo de la regulación de la transparencia administrativa se solicitan, involucran a otra empresa ferroviaria.*

*Otro ejemplo sería el detalle de los datos de viajeros por ferrocarril con origen y destino en Madrid, desde o hacia las principales estaciones gallegas. Es un dato que, de ordinario, requiere una elaboración que conlleva un determinado coste.*

*Y lo mismo puede decirse del detalle de los viajeros punto a punto entre las principales estaciones gallegas. Un informe con los datos necesarios para un estudio de movilidad no debería ser exigido al amparo de la normativa de transparencia administrativa, sobre todo cuando existen datos publicados por la autoridad competente, en cumplimiento de la normativa sectorial aplicable, que satisfacen plenamente las necesidades estadísticas y de control del desempeño de las empresas públicas.*

*Asimismo, en rigor, los datos relativos al uso de las estaciones serían información en poder de ADIF y no de Renfe Viajeros. Sin embargo, al solicitarse los datos con relación a tipos de servicios, ya no sería una información que ADIF pudiese fácilmente facilitar. Procede también recordar que, según sensatos pronunciamientos judiciales, aunque no sean propiamente jurisprudencia, la Ley de Transparencia no concede un derecho subjetivo a la elaboración ad hoc de informes, emitidos fuera del marco de un procedimiento administrativo. En este caso, el detalle de lo pedido se aproxima bastante a un informe, pues el primer apartado obliga a desglosar los viajeros por estaciones concretas y tipos de servicio y el segundo exige las matrices origen-destino de una prolija serie de relaciones, siendo claro que no se solicitan datos estadísticos, sino datos de explotación bastante concretos y detallados.*

*En cualquier caso, aunque entendemos que lo solicitado no cumpliría los requisitos exigidos en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, resulta también que muchas de las estaciones referidas en la solicitud han sido consideradas estratégicas por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia -CNMC-, al tener un claro interés comercial por parte de empresas ferroviarias. Es el caso de las incluidas en el itinerario del trayecto internacional comunicado por Arriva, que fue objeto de una prueba de equilibrio económico aprobada mediante Resolución de la CNMC de 30 de abril de 2019.*

*Específicamente la Resolución de la CNMC de 12 de septiembre de 2019 señalaba que: "En particular, las estaciones de Coruña y Vigo-Guixar, gestionadas por ADIF, así como las de Santiago de Compostela, Pontevedra y Vilagarcía de Arousa, explotadas por ADIF AV, son estaciones que cuentan con interés comercial por parte de una empresa ferroviaria, por lo que deben considerarse como estratégicas."*

*En relación con lo hasta ahora expuesto, cabe igualmente destacar que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en su condición de autoridad competente respecto de los servicios declarados como obligación de servicio público (OSP), publica anualmente, en cumplimiento de los deberes de publicidad que impone la normativa sectorial aplicable, señaladamente el Reglamento (CE) n.o 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, datos agregados sobre los servicios que presta Renfe Viajeros, los cuales son complementados por los que se publican voluntariamente desde el Grupo Renfe, con la anuencia de la Administración General del Estado.*

*Sin embargo, no justifica conceder acceso a información como la solicitada el hecho de que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en cumplimiento de los deberes de publicidad que impone la normativa sectorial aplicable, y ponderando el interés general, haga públicos determinados datos sobre el desempeño de Renfe Viajeros, ni el hecho de que el Grupo Renfe publique voluntariamente determinados datos cuando se considera que los mismos tienen interés para los clientes o el público en general. En este caso, es claro que lo que se solicita se refiere a todo tipo de servicios, incluyendo relaciones internacionales, muchos de los cuales no están sometidos a obligaciones de servicio público.*

*En relación con lo anterior, es evidente que la dedicación de medios y esfuerzos a responder las solicitudes de información relativa a la transparencia administrativa como la que ahora nos ocupa debe tener un límite, y este límite debe ser más estricto cuando se trata de una empresa que opera en mercados abiertos a la competencia y pueden estar en juego intereses comerciales con afectación a secretos empresariales protegidos por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.*

*Así, los datos detallados de producción de una empresa, que compite con otros operadores que no se ven obligados a publicar su información comercial sensible no puede compartirse, pues de ella puede inferirse la estructura de costes y de detalles de la organización empresarial, cuyo interés no estaría amparado por los objetivos de transparencia que el legislador impone a la Administración pública, so pena de, en caso contrario, incurrirse en una infracción de la legislación sectorial ferroviaria, que impone que todas las empresas ferroviarias sean tratadas en igualdad de condiciones, así como en una desventaja competitiva sin el más mínimo sustento legal.*

*Asimismo, el propio CTBG ha venido señalando que no pueden aplicarse a una sociedad mercantil como Renfe Viajeros criterios y doctrina que se ha sentado para organismos que*



*se someten a derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas o que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

*(...)*

*Cabe advertir, además, de forma más concreta, que los datos concernientes a las matrices origen-destino, con los flujos de viajeros punto a punto, información coincidente con el punto 2 solicitado, cuando son requeridos por el Regulador y supervisor del sector ferroviario, esto es, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), son tratados específica y fundada mente como confidenciales, al amparo de lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En consecuencia, supondría patente inseguridad jurídica, al margen de un contrasentido, que los datos específicamente declarados confidenciales y, por tanto, protegidos en sede de expedientes administrativos de la CNMC tuvieran acceso libre por mor de la Ley de Transparencia, constituyendo un subterfugio con el que burlar la protección otorgada por dicho precepto y la normativa reguladora del secreto comercial o empresarial.*

*Segunda.- El artículo 14 1. h) de la Ley de Transparencia*

*(...)*

*En concreto, 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, existe competencia intramodal, en virtud de la cual nuevos operadores ferroviarios podrán prestar sus servicios. Conviene recordar, en este sentido, que Renfe Viajeros, además de tener naturaleza mercantil, se nutre de ingresos de mercado y no puede recibir financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

*Consecuentemente, datos sensibles como los solicitados, que pueden ser aprovechados de forma no legítima por posibles competidores, no deben ser hechos públicos sin antes ponderar el posible perjuicio económico y comercial que pudieran ocasionar a la empresa operadora de transporte.*

*(...)*

*En un mercado liberalizado no puede obligarse a una empresa, como consecuencia de la naturaleza pública de sus acciones, a que informe sobre el número de clientes de cada relación que presta y cuál es el comportamiento comercial de los mismos, haciendo público o facilitando la elaboración de un estudio de mercado pormenorizado a sus*

*competidores, que no vienen obligados a facilitar información similar. La asimetría de trato entre empresas públicas y privadas no es aquí sostenible, toda vez que tendría una clara incidencia en las reglas de la sana competencia que rigen en el mercado de transporte, por los motivos expuestos en el punto anterior.*

*Asimismo, en relación con el denominado 'test del interés público', asume esta entidad que, en la divulgación de los datos solicitados, con bastante grado de detalle, no concurre un interés público relevante, teniendo en cuenta que dicho interés queda satisfecho con los datos publicados por la autoridad competente y la propia empresa prestadora del servicio, con la anuencia de la Administración General del Estado, entre ellos, índices de calidad y desempeño y los parámetros fundamentales de prestación del servicio, los cuales se encuentran disponibles, entre otros, en el siguiente enlace:*

*<http://www.fomento.es/MFOM/LANGCASTELLANO/DIRECCIONESGENERALES/TRANSPORTET/ERRESTRE/OBSERVATORIOS/Observatorioferrocarril.htm>*

*En cualquier caso, la titularidad pública de las acciones de Rente Viajeros no puede suponer 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.*

*(...)*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>3</sup>, en conexión 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](#)<sup>4</sup>, el Presidente de este Consejo de Transparencia es competente para resolver las reclamaciones que, que con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13 "los contenidos o

---

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

*documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".*

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

3. En cuanto al fondo del asunto, cabe señalar que la información solicitada *-usuarios totales en 2020 en: Estaciones de ferrocarril de alta velocidad (C.A. de Galicia), detallando por tipos de servicio; y, en: Servicios de ferrocarril entre las estaciones de la C.A. de Galicia-* ha sido denegada por Renfe Operadora al considerar, en primer lugar, de aplicación el límite previsto en 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.*

A estos efectos, RENFE justifica la aplicación del citado límite, en síntesis, en que (i) *se pretende obtener información privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en un mercado recientemente liberalizado, sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros;* (ii) *que la financiación de Renfe Viajeros es con ingresos de mercado;* y, (iii) *que los servicios ferroviarios que presta Renfe Viajeros, concretamente los de Larga Distancia y Alta Velocidad, además de competir con otros modos de transporte (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares) también se encuentran abiertos a la competencia intramodal. Y lo mismo sucede con los servicios sometidos a obligaciones de servicio público (OSP), debiendo tenerse en cuenta que son susceptibles de licitación.*

En segundo lugar, desestima la solicitud al considerar que *la información solicitada no puede reputarse conforme con los objetivos y finalidades que persigue la Ley de Transparencia, que se pretende el acceso a un completo y costoso estudio sobre una parte muy relevante de los servicios que presta Renfe Viajeros, lo que constituye un ejercicio anómalo y, en cierta medida, abusivo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia;* y, que *para recabar y elaborar la misma, Renfe Viajeros debe apartar de las funciones que les son propias a trabajadores, distraendo recursos del cumplimiento de los objetivos y fines empresariales de dicha mercantil, lo que supone una carga administrativa que no se*

*compadece con los objetivos y fines que persigue la Ley de Transparencia. Es decir, aunque no lo indica expresamente está considerando de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.**

4. A este respecto, hay que señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado recientemente sobre cuestiones similares en los expedientes de reclamación R/250/2021 y R/251/2021 tramitados frente a Renfe Operadora E.P.E.

*En la solicitud de información de la que traía causa la reclamación R/251/2021 se requería la *Cifra total de viajeros del año 2020 (de 1 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2020) en las siguientes estaciones, con desglose por tipo de servicio (total, Larga Distancia, Media Distancia, Media Distancia Alta Velocidad, Cercanías, etc.): Vigo-Urzáiz, Vigo-Guixar, A Coruña, Elviña-Universidade, Ourense, Ourense-San Francisco, Santiago de Compostela, Lugo, Pontevedra, Pontevedra-Universidad, Ferrol, Vilagarcía de Arousa, Monforte de Lemos, A Gudiña, O Barco de Valdeorras, A Rúa, Sarria, O Carballiño, Porriño, Tui, Padrón-Barbanza, Redondela, Redondela-AV, Redondela-Picota Betanzos-Infesta, Betanzos-Cidade Madrid-Chamartin, Segovia-Guiomar, Medina AV, Zamora, Puebla de Sanabria.**

La citada solicitud fue denegada por Renfe Operadora atendiendo a los mismos motivos y empleando similar argumentación que en el presente expediente. En los Fundamentos Jurídicos 3º y siguientes de la citada resolución, esta Autoridad Administrativa Independiente sostuvo lo siguiente:

(...)

*La Administración deniega el acceso alegando que (i) se trata de una solicitud abusiva por no cumplir con la finalidad de control de la actuación pública que marca la LTAIBG y (ii) puede poner en peligro los intereses económicos y comerciales de la entidad. Para ello, desarrolla profusamente las razones por las que considera que resultan de aplicación estos impedimentos, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.*

*4. En relación con la invocación de la concurrencia de la causa de inadmisión de tratarse de una solicitud de acceso a la información de carácter abusivo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elaboró, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las competencias reconocidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3/2016, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter abusivo, en los siguientes términos:*

Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

*No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.*

*Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.*

*Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.*

*Como concluye el Tribunal Supremo en su Sentencia dictada en el Recurso de Casación nº 5239/2019, de 12 de noviembre de 2020, “la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”. Dicha sentencia continúa razonando “Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”*

*Por tanto, entendemos que el Tribunal Supremo condiciona la aplicación de esta causa de inadmisión al hecho de que concurran acumulativamente ambas circunstancias; es decir, que la solicitud sea abusiva y que, además, no cumpla con la finalidad de la LTAIBG.*

*5. Sentado lo anterior, debemos analizar si la solicitud de acceso es abusiva.*

*El artículo 7.2 del Código Civil señala que “La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.*

*En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en*

*realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.*

*Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.*

*En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada por terceros. Podemos concluir que esta actuación es contraria a la equidad y la buena fe.*

*6. Finalmente, hay que valorar si la solicitud cumple o no con la finalidad perseguida por la LTAIBG.*

*La razón de ser de la LTAIBG está contenida en su Preámbulo: “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.*

*Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico”.*

*Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:*

*“(…) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución.*

*(…)*

*Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,……una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierto es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma....”*

*En el mismo sentido, la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por 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.”*

*A nuestro juicio, la solicitud de acceso tampoco cumple con la finalidad de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Consecuentemente, no está justificada con la finalidad de la ley.*

*En estas condiciones, la reclamación debe ser desestimada, sin entrar a valorar el resto de las alegaciones presentadas por las partes.*

5. Teniendo en cuenta lo anterior, se consideran de aplicación al presente supuesto los argumentos expuestos en los citados expedientes, y, en consecuencia, la reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por el GRUPO PROVINCIAL SOCIALISTA, con fecha 18 de mayo de 2021, frente a la resolución de 23 de abril de 2021 de RENFE OPERADORA E.P.E. (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA)



De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>6</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>7</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, 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<sup>8</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>