



Resolución 568/2019

S/REF: 001-036031

N/REF: R/0568/2019; 100-002816

Fecha: 25 de octubre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/Renfe Operadora

Información solicitada: Número de viajeros en líneas de Alta Velocidad

Sentido de la resolución: Archivada

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 22 de julio de 2019, la siguiente información:

- *Número de viajeros en líneas de Alta Velocidad Española en el primer semestre de 2019, según los distintos corredores y trayectos.*

- *Número de viajeros en líneas de Alta Velocidad Española en el primer semestre de 2018, según los distintos corredores y trayectos.*

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

Para cada trayecto solicito los siguientes datos:

- *Número total de viajeros en cada uno de los años.*
- *Número de plazas que se ofertaron.*

2. Mediante Resolución de fecha 1 de agosto de 2019 RENFE-OPERADORA contestó al interesado lo siguiente:

(...)3º.- Una vez analizada la referida solicitud, esta entidad considera que, de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley 19/2013, procede estimar parcialmente la solicitud, facilitando el acceso a los datos que tienen carácter público. Así, en cuanto el interés público se satisface con las publicaciones de datos que hacen tanto el operador, Renfe Viajeros S.M.E., S.A., como el propio Ministerio de Fomento, que ya incluyen aquellos relativos al número de viajeros en los servicios de Alta Velocidad, se facilita el acceso poniendo de manifiesto los siguientes enlaces, en los que está disponible una parte de lo solicitado:

<http://www.renfe.com/empresa/RSE/InformesRSEyGobiernoCorporativo.html>

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

<https://apps.fomento.gob.es/BoletinOnline/?nivel=2&orden=07000000>

No procede dar más detalle en cuanto a la información, atendiendo a lo previsto en el artículo 14.1 h) de la referida Ley 19/2013, dado su publicación o difusión, en los términos requeridos, afectaría injustificadamente a los intereses económicos y comerciales de la sociedad mercantil estatal Renfe Viajeros, S.A. (en lo sucesivo, "Renfe Viajeros"), por los motivos que seguidamente se reseñan.

En primer lugar, cabe señalar que titularidad pública de las acciones no puede servir de fundamento para conceder acceso a detalles de la explotación de servicios de transporte que cualquier operador privado no publicaría, ya que ello situaría a los operadores públicos en una situación de manifiesta desventaja.

En efecto, no tiene amparo en la meritada Ley de Transparencia exigir a Renfe Viajeros que facilite detallada y desglosada información sobre el número de viajeros en las líneas de

Alta Velocidad, según los distintos corredores y trayectos, y en formato reutilizable, en cuanto este trabajo y su posterior utilización pondría de manifiesto detalles de la explotación susceptibles de otorgar una ventaja no legítima a sus competidores, en otros modos de transporte y en el modo ferroviario, en el que es inminente la efectiva liberalización. El detalle solicitado, que no sería facilitado por otras empresas de transporte, sería susceptible de perjudicar los intereses comerciales de dicha sociedad mercantil, en cuanto son datos de valor estratégico y de utilidad comercial para los competidores, pudiendo alterar las reglas de sana competencia en el mercado de transporte.

En este sentido se ha pronunciado el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre otras, en la resolución R/0039/2016, de 14 de abril de 2016, señalando lo siguiente:

"La Administración no tiene obligación de publicar aquella información que pueda perjudicar los intereses económicos o comerciales de las empresas que dependen de ella."

En relación con la referida doctrina, procede insistir con mayor detalle en que los servicios que presta Renfe Viajeros, y en especial sobre los que se solicita detallada información (Alta Velocidad compiten en la actualidad con otros modos de transporte, en concreto, con autobuses, coches particulares y aviones, y que próximamente también tendrán que hacer frente a la competencia intramodal, como consecuencia de la liberalización del transporte interior de viajeros por ferrocarril, que se aplica de conformidad con lo establecido en el artículo 47 y en la disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario: 1 de enero de 2019, a tiempo para el horario de servicio que se iniciará en 2020.

El actual contexto de liberalización ferroviaria y de libre competencia intermodal, como ya se ha referido en otras ocasiones, pone de manifiesto que la plena estimación de la solicitud objeto de la presente resolución supondría la puesta a disposición de posibles competidores de un estudio de mercado sobre concretos servicios, no siendo posible obtener datos similares a los solicitados de operadores privados que compiten con Renfe Viajeros en otros modos de transporte, y que próximamente también lo podrán hacer en el ferroviario, circunstancia que evidencia su carácter reservado y, en consecuencia, la procedencia de la aplicación del límite establecido en el artículo 14.1 h) de la citada Ley 19/2013.

3. Ante la citada respuesta, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG²](#), una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con fecha de entrada el 13 de agosto de 2019 y en base a los siguientes argumentos:

(...)

Precisamente, la titularidad pública de las acciones justifica el interés público de la información solicitada.

El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio interpretativo relativo a la aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, establece que estos límites no operan de forma automática y su invocación deberá estar ligada a un interés racional y legítimo.

Para empezar, la entidad no hace referencia en ningún momento al ‘test del daño’ al que se refiere explícitamente el Consejo en dicho criterio interpretativo, y justifica nuevamente su negativa argumentando que compite con otros medios como son “autobuses, coches particulares y aviones” y el contexto de liberalización del servicio.

Sin entrar a valorar la competencia que pueda existir entre las líneas de Alta Velocidad y otros medios de transporte como los coches particulares, vuelvo a insistir en la utilidad pública de dicha información ya que RENFE-Operadora es una empresa pública, y no se ha solicitado información económica relevante.

La misión de Renfe-Operadora es “prestar servicios de transporte de viajeros y mercancías bajo el principio de seguridad, con criterios de calidad, eficiencia, rentabilidad e innovación, con vocación de servicio público y con el objetivo de incrementar la cuota de mercado del ferrocarril como operador ferroviario de referencia”, y la información que se ha solicitado afecta, directamente, a su objeto social.

Si la misión de una compañía pública adscrita al Ministerio de Fomento es prestar servicios de transporte de viajeros, es de interés público conocer qué uso de la misma están haciendo los ciudadanos de dicho servicio y si este mismo es eficiente o eficaz.

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

4. Con fecha 19 de agosto de 2019, el Consejo de Transparencia remitió el expediente a RENFE-Operadora, a través de la Unidad de Transparencia competente, al objeto de que pudiera formular las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 6 de septiembre de 2019, la indicada entidad realizó las siguientes alegaciones:

(...) Lo anteriormente referido pone de manifiesto que datos como los solicitados, que supondrían la revelación de detalles concretos de la explotación y estrategias comerciales de oferta Rente Viajeros, S.M.E., S.A., pueden ser objeto de utilización ilegítima e incluso dañosa no solo por el público, sino también por parte de sus competidores, que tendrán acceso gratuito a un estudio de mercado sobre una parte muy relevante de la actividad que presenta dicha sociedad. Es digno de resaltar que las políticas comerciales de oferta no son de ordinario divulgadas por las empresas. En consecuencia, criterio de esta entidad que los datos requeridos no deben ser hechos públicos, ponderando a este respecto el perjuicio comercial que se le podría ocasionar a la operadora pública de transporte, y teniendo en cuenta, asimismo, que dichos datos no tienen amparo en la ya referida Ley de Transparencia.

En relación con lo anterior, cabe señalar que 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, cuyo artículo 4.2, en el que se recogen excepciones relativas, dispone 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.

En el presente caso, la información solicitada, no solo supone un riesgo para los intereses comerciales de Rente Viajeros, S.M.E., S.A., sino que, además, en su divulgación no concurre un interés público relevante, no viniendo involucrada financiación presupuestaria pública alguna. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el interés público se satisface con los datos relativos a los parámetros fundamentales de la prestación del servicio de transporte ferroviario que, además de ser publicados por la Administración General del Estado y de estar disponibles en los enlaces facilitados en la resolución ahora recurrida, gozan de elevada repercusión en los diferentes medios de comunicación.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Administración General del Estado, en su condición de autoridad competente, se encuentra obligada a publicar determinada información sobre los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, además publicar datos agregados sobre el desempeño de las empresas públicas; sin embargo, no se refiere el reclamante a estas obligaciones de servicio público y la legislación de transparencia no supone que las empresas públicas deban desvelar datos relativos a servicios comerciales que otros operadores mantienen reservados o confidenciales. Tampoco es exigible que una empresa pública dedique esfuerzos de recopilación y entrega de información que, a su vez, pueda redundar en una desventaja comercial frente a sus competidores.

(...)

En consecuencia, es evidente que la información que se solicita no goza de carácter público, teniendo en cuenta que su único punto de conexión es la referida titularidad de las acciones de la mercantil transportista. En todo caso, no ha quedado acreditado un interés público superior al evidente daño que supone para el transportista la divulgación de datos que:

(i) no compartiría con sus competidores; y que

(ii) ningún competidor publicaría, para proteger sus intereses.

Aquí es preciso dejar constancia de un hecho: que 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.

(...)

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: (...)

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/0239/2016, de 1 de septiembre de 2016, que sienta lo siguiente: (...)

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 las resoluciones anteriores.

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

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.

La sexta es 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 determinadas líneas y trenes, reiterando la doctrina ya sentada en ocasiones anteriores.

La última, y muy reciente, es la Resolución 401/2019, de 2 de septiembre de 2019, que se pronuncia expresamente sobre el alcance del carácter público de las acciones de Rente Viajeros, señalando a dicho efecto lo siguiente: (...)

Dicha resolución, además de hacer referencia sobre el origen privado de los ingresos y recursos de Rente Viajeros, S.M.E., S.A., evidente en los servicios comerciales de Alta Velocidad sobre los que se consulta, continúa haciendo referencia al régimen de libre competencia al que se encuentra sometida dicha mercantil, y al efecto negativo que tendría la divulgación de la información solicitada. (...)

5. El 10 de septiembre de 2019, en aplicación del art. 82 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)³, se concedió audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 8 de octubre de 2019, el reclamante presentó escrito ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el que manifestaba lo siguiente:

Siendo consciente de la preclusión del plazo, desisto en la solicitud de la información.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica>

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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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 el presente caso, resulta de aplicación lo dispuesto en el [artículo 94 de la Ley 39/2015⁶](#), de 1 de octubre, ya mencionada, según el cual:
 1. *Todo interesado podrá desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.*
 2. *Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.*
 3. *Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.*

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&p=20181206&tn=1#a12>

⁶ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a94>

4. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

5. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

En consecuencia, recibido el desistimiento expreso del reclamante y no habiéndose personado en el procedimiento terceros interesados que insten su continuación, a juicio de este Consejo de Transparencia no existen causas que permitan limitar sus efectos, ni un interés general superior que determine la continuidad del procedimiento, dado que la estimación de la solicitud ha sido parcial, facilitado al interesado distintos enlaces en los que entre otros datos de interés se puede consultar el número de viajeros de alta velocidad, debe darse por finalizado el actual procedimiento de Reclamación, con el consiguiente archivo de actuaciones.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **ARCHIVAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 13 de agosto de 2019 contra RENFE OPERADORA/MINISTERIO DE FOMENTO.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno](#)⁷, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#)⁸.

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

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

⁸ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20180904&tn=1#a112>

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](#)⁹.

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20181206&tn=1#a9>