

1º.- Con fecha 22 de julio de 2024 tuvo entrada en RENFE-Operadora, E.P.E., al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (en adelante, Ley de Transparencia), una solicitud [REDACTED] que quedó registrada con el número 00001-00094244. A partir de dicha fecha comenzó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la citada ley para su resolución.

2º.- En virtud de la referida solicitud se requiere acceso a la siguiente información:

Asunto

En atención a RENFE

Información que solicita

Buenos días [REDACTED]

En virtud del artículo 21.d de la Constitución: «Se reconocen y protegen los derechos». d) «A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades» y el 105.b: «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

Y al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Solicito la siguiente información por motivos periodísticos:

¿Cuál es el presupuesto para Renfe por la interposición de una denuncia contra Ouigo ante Bruselas por competencia desleal? Desglosando todos los gastos.

3º.- Teniendo en cuenta el objeto de la solicitud planteada, es preciso comenzar la presente Resolución señalando que el hecho de que RENFE-Operadora, E.P.E., sea una entidad pública empresarial y que, por lo tanto, se encuentre incluida dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Transparencia, no significa que toda la información relativa a su actividad empresarial, o la que desarrollan las empresas que dependen de ella, en mercados sometidos a fuerte competencia, tenga carácter «público» a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la citada ley. Lo mismo cabe advertir respecto de su mercantil filial, Renfe Viajeros S.M.E., S.A., que es la empresa ferroviaria que compete en el mercado concernido.

En relación con el concepto de «información pública», la referencia a «funciones» que se hace en el mencionado precepto no puede tener otro significado que el de funciones o potestades públicas, toda vez que la actividad que se pretende fiscalizar mediante la normativa de transparencia administrativa es la de los responsables públicos, en concreto, la relativa al procedimiento de toma de decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las Administraciones públicas. Así lo ha

venido sosteniendo el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), entre otras, en su Resolución n.º 816/2019:

*(...) el derecho de acceso queda limitado a que venga referido a alguna de las funciones públicas que asume la Comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador, etc., **debiendo desestimarse el acceso a información que no quede amparada por el ejercicio de funciones públicas** (entre las que se encontrarían asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores o el Padrón General de todos los participantes de la Comunidad).*

Partiendo del referido criterio, lo que se solicita en el presente caso no es «información pública», esto es, vinculada al ejercicio de funciones o potestades administrativas, sino concerniente a decisiones empresariales estratégicas, relativas al eventual ejercicio de acciones administrativas o judiciales. Se trata de información reservada, relativa a decisiones que se circunscriben al ámbito interno de toma de decisiones empresariales, las cuales no se financian con fondos públicos ni suponen el ejercicio de funciones o potestades públicas, por lo que son ajenas a los objetivos y fines de fiscalización que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, procede acordar la inadmisión de la solicitud planteada, en aplicación del artículo 13 de la Ley de Transparencia, al no tener la misma por objeto el acceso a «información pública». Esta decisión es conforme con el criterio sostenido igualmente por el CTBG, entre otras, en su Resolución n.º R/0276/2018, en la que dicho organismo señaló que **«la inadmisión de una solicitud de información no sólo podrá fundarse en las causas expresamente previstas en el artículo 18 de la LTAIBG, sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre “información pública” según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTAIBG»**.

Asimismo, resulta procedente la inadmisión de la solicitud planteada en aplicación del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, que establece 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 dicha ley.

En relación con la referida causa de inadmisión, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016 que se ajustarán a la Ley de Transparencia las solicitudes que tengan por finalidad 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, y, a *contrario sensu*, que no tienen encaje en la misma las solicitudes que no puedan reconducirse a alguna de las finalidades anteriormente referidas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

En relación con esta ponderación, como ya se ha referido, no es posible considerar que la información solicitada, relativa a los procesos internos de toma de decisiones estrictamente empresariales, guarde relación con la toma de decisiones públicas, el manejo de fondos públicos o los criterios con los que actúan las instituciones públicas. Al contrario, tiene por objeto decisiones estratégicas, las cuales se circunscriben al ámbito interno de la toma de decisiones empresariales. Debe tenerse en cuenta que no es posible obtener información similar de empresas con las que Renfe Viajeros compite, como es el caso, por ejemplo, de Ouigo España, S.A.U., e Intermodalidad de Levante, S.A., y ello a pesar de las participaciones accionariales o control por parte de empresas públicas de la Unión Europea. Ello pone de manifiesto que lo que se pretende es una utilización de la normativa de transparencia administrativa que cabe calificar como instrumental, ajena a los objetivos y fines que la misma persigue, circunstancias que justifican la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

4º.- Sin perjuicio de que la información solicitada no goza de carácter público, procede igualmente traer a colación los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1, apartados h) y k), de la Ley de Transparencia.

En relación con dichos preceptos, los juzgados y tribunales han venido reconociendo que el derecho de acceso a la información pública, a pesar de su configuración legal, puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros bienes jurídicos protegidos, entre los que se encuentran los intereses económicos y comerciales de las organizaciones, entidades o empresas afectadas, así como la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisión, especialmente los referidos al ámbito empresarial.

Por su parte, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo 1/2019 que la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia precisa la realización de un «test del daño», mediante el que se valore el perjuicio que produciría la difusión de la información requerida, y que su resultado se pondere con el del denominado «test del interés público», cuyo objeto es valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial, que pueda justificar el acceso.

En relación con el *test del daño*, se debe partir de la premisa de que en un contexto de plena competencia como en el que RENFE-Operadora, E.P.E., y las empresas de su grupo desarrollan su actividad, el hecho de facilitar o hacer pública información relacionada con la toma de decisiones empresariales estratégicas, es susceptible de alterar las reglas de la sana competencia, afectando injustificadamente a la competitividad de dichas entidades en el mercado.

Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el *test del daño* arroja en el presente caso un resultado negativo, toda vez que el acceso y la divulgación de la información solicitada le causaría a RENFE-Operadora, E.P.E., y a las empresas de su grupo un daño sustancial, real y manifiesto, especialmente en el actual contexto de plena competencia en la que se encuentran los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril y los mercados relacionados.

Por otro lado, teniendo en cuenta la ponderación que debe realizarse con el denominado *test del interés público*, en la solicitud analizada se alude a la existencia de un interés periodístico, que no se concreta, para el acceso a la información solicitada. Sin embargo, tratándose de información sensible y privilegiada, no se aprecia la concurrencia de ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de esta entidad.

Los motivos expuestos, en línea con la doctrina sentada por el propio CTBG y los tribunales, ponen de manifiesto que debe prevalecer el derecho a proteger la información solicitada, que no goza de carácter público, estando también plenamente justificada la denegación de la solicitud de acceso planteada en aplicación del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

Por último, en lo que respecta al límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 k) de la citada ley, es ostensible que las decisiones relativas al eventual ejercicio de acciones administrativas o judiciales necesitan una cierta garantía de confidencialidad, a fin de preservar el derecho de defensa, así como la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de entidades y empresas que, con independencia de la titularidad pública de sus acciones, desarrollan su actividad en mercados que se encuentran sometidos a fuerte competencia.

5º.- Atendiendo a las consideraciones expuestas, procede acordar la inadmisión de la solicitud planteada, en aplicación de los artículos 13 y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, sin perjuicio de que, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada, resultan igualmente de aplicación los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1, apartados h) y k), de la meritada ley.

6º.- Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de notificación de la presente Resolución. Ello sin perjuicio de cualquier otro recurso o reclamación que se estime procedente.

Madrid, en la fecha de la firma electrónica.

El Director General Adjunto a la Presidencia, Estrategia y Relaciones Institucionales de
RENFE-Operadora E.P.E.

BUENO ILLESCAS SERGIO -

Firmado digitalmente por BUENO ILLESCAS
Fecha: 2024.08.05 12:47:05 +02'00'

Sergio Bueno Illescas

En virtud de Resolución de 13 de febrero de 2024, de la Entidad Pública Empresarial RENFE-Operadora, E.P.E., sobre delegación de competencias, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 56, de 4 de marzo de 2024.