

1º.- Con fecha 26 de noviembre 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 de [REDACTED], que quedó registrada con número 001-098268. 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.- El contenido textual de la solicitud es el siguiente:

Asunto

En atención a RENFE

Información que solicita

Buenos días, Soy [REDACTED], con DNI [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: El coste que tendrá para RENFE ofrecer los partidos de primera, segunda división y Champions en los trenes AVE y Avlo Paloma Baena Olabe, directora de Estrategia Global, viajó a Chile en noviembre de 2024, me gustaría saber el coste total del viaje y también desglosado por transporte, desplazamiento, locomoción, dietas de manutención, alojamiento y otros (especificando el qué) ¿De cuántas personas era la comitiva que la acompañó? ¿Con qué compañía viajaron? ¿Cuánto costaron los billetes de avión en total? ¿Cuánto costaron cada uno de los billetes de los miembros de la comitiva? ¿Los asientos eran de turistas o business? ¿Cuánto se gastaron en las salas de autoridades del aeropuerto? ¿En qué se gastaron ese dinero dinero? ¿En qué hoteles se hospedó? ¿Cuánto costaron las habitaciones del hotel/hoteles? Desglosando para cada persona de la comitiva ¿En qué restaurantes comieron? ¿Hubo algún otro gasto de representación durante este viaje? ¿En qué se gastaron esos otros gastos? ¿Cuál fue la cantidad de esos otros gastos? ¿Firmó algún tipo de acuerdo durante el viaje? ¿Cuál es la cuantía? ¿Me envían el documento de los acuerdos? si existe algún tipo de tarifa o condiciones especiales de Renfe para UGT, para su congreso los días 25, 26 y 27 de noviembre en Barcelona. ¿Cuáles son esas tarifas o condiciones especiales?

3º.- Se acumulan tres asuntos sobre los que se solicita informe: i) coste de un determinado servicio derivado de la ejecución de un contrato privado, ii) informe exhaustivo sobre un viaje

comercial y sus resultados e iii) informe sobre un determinado acuerdo comercial que prevé descuentos en relación con la asistencia a un congreso.

Analizada la solicitud, se concede acceso parcial a la información requerida. En aplicación del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se informa de que, en la Plataforma de contratación del Sector Público, consta la información relativa a la duración, importe y adjudicación del «servicio de emisión canal laliga tvbar en la aplicación de renfe viajeros playrenfe», a la cual se puede acceder a través del siguiente enlace:

https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=fZLL5Ub4kzK8ebB%2FXTwy0A%3D%3D

Sin perjuicio de lo anterior, procede la inadmisión del resto de la solicitud, o solicitudes, puesto que se agrupan peticiones heterogéneas, por no tener como objeto el acceso a información pública, según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de un informe específico, cuya elaboración sería la única vía para dar respuesta a las numerosas preguntas y consultas planteadas por el peticionario. Las tan exigentes especificaciones del informe obligarían a recabar numerosa información, con desglose de gastos y facturas, que requerirían la extracción de datos de varias fuentes.

Ante estos casos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) advierte que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes «ad hoc» fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, ya que ello daría lugar a actos futuros. Igualmente, el CTBG y la Audiencia Nacional reconocen la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre información pública, (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016).

En relación con la referida doctrina, el hecho de que Renfe Viajeros S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros) sea una sociedad mercantil incluida en el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Transparencia no supone que toda la información que elabora o adquiere en el desarrollo de su actividad empresarial tenga carácter público.

Esta empresa de transporte, en el marco de acciones promocionales, concede descuentos. Otras empresas también se promocionan como ‘transportistas oficiales’ para determinados acontecimientos, como pueden ser congresos, suscribiendo los oportunos acuerdos. Sin perjuicio de ello, las preguntas o consultas que se hacen sobre descuentos comerciales no entran dentro del concepto de «información pública» definido en el 13 de la Ley de Transparencia, que considera como públicos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus «funciones».

Las funciones a las que se refiere el referido artículo 13 se encuentran vinculadas al ámbito jurídico-público, no a actuaciones dentro de la órbita privada o comercial de Renfe Viajeros, todo ello en atención a que el objetivo de la norma es que los ciudadanos permitan conocer cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las administraciones públicas. Así, la Resolución 816/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) defiende la desestimación de aquellas solicitudes no circunscritas al ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, siendo palmaria la inexistencia de funciones públicas de la entidad respecto de lo solicitado, en tanto que Renfe Viajeros es una sociedad mercantil que se financia con ingresos de mercado y que lo requerido, información sobre un acuerdo comercial, se circunscribe a un ámbito de actuación estrictamente privado, es decir, plenamente ajeno al derecho administrativo, son circunstancias que justifican la inadmisión parcial de la solicitud. Adicionalmente, en este ámbito puramente comercial debe atenderse a los intereses económicos y comerciales de las partes, habitualmente protegidos también mediante cláusulas de confidencialidad, típicas de los acuerdos de patrocinio y de la promoción comercial que nos ocupa.

En todo caso, conviene reiterar que la búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección del informe solicitado requeriría apartar a personal de las funciones que le son propias, carga que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia. Por lo tanto, es aplicable también el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que prevé inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Todo ello de conformidad con el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG: «(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. (...)».

Lo hasta ahora expuesto resulta igualmente de aplicación a la información relativa a viajes con fines comerciales. La recopilación de toda la documentación solicitada, como facturas, tickets y justificantes de gastos imputados a un viaje de uno de los directivos de la empresa, supone una carga de trabajo relevante y desproporcionada, especialmente teniendo en cuenta que lo solicitado no puede considerarse como «información pública» y, por lo tanto, es ajeno a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

En relación con lo anterior, es preciso hacer hincapié en que los resultados comerciales del viaje no son información pública por el mero hecho de que la empresa pertenezca al sector público. Y adicionalmente, debe tenerse en cuenta el régimen de protección de los secretos comerciales, como se expone.

De manera complementaria, el artículo 14.1, apartado h), de la Ley de Transparencia, permite limitar el acceso a la información solicitada cuando su revelación implique un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas. Los juzgados y tribunales reconocen que el derecho de acceso no es absoluto, sino que puede ser limitado de manera justificada cuando entra en conflicto con otros intereses protegidos. Asimismo, el CTBG ha establecido en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, que el elemento fundamental para la aplicación del referido límite es que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicados.

Partiendo del Criterio Interpretativo citado, para determinar si resulta procedente la aplicación del artículo 14.1 h) es preciso realizar, por un lado, el denominado «test del daño», que tiene por objeto valorar cuál es el perjuicio que la difusión de la información requerida le produciría a la organización, empresa o entidad afectada, y, por otro lado, ponderar su resultado con el denominado «test del interés público», cuyo objeto es valorar si concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial que pueda justificar el acceso.

En relación con el «test del daño», en un contexto plenamente competitivo, la revelación de datos sobre un acuerdo comercial privado, y detalles sobre negociaciones futuras, en curso o potenciales acuerdos, además de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de dichas entidades, supondría poner en conocimiento de terceros información comercialmente sensible que está prohibido comunicar. Por otra parte, facilitar, aunque sea parcialmente, información contractual que contenga datos sensibles desde el punto de vista comercial es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo. Existe competencia real en los mercados concernidos. Por ello, facilitar detalles sobre determinadas relaciones contractuales implicaría que la empresa pública soportaría una asimetría dañosa para su desempeño comercial, en cuanto sus competidores no están dentro del ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia. Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como «test del daño» obliga en este caso a denegar el acceso a lo solicitado.

En relación con el «test del interés público», es preciso reseñar, además, que la solicitud de acceso planteada no pone de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada que permita desplazar la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros.

4º.- Atendiendo a la motivación que antecede, se acuerda la inadmisión parcial de la solicitud, concurriendo las causas legales más arriba referidas, siendo también de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia.

5º.- 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 fecha de la firma electrónica.

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

D. 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