



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 1485/2024

**Reclamante:** [REDACTED]

**Organismo:** RENFE Operadora EPE /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** plataforma de movilidad integral, costes, *rebranding*, art. 14.1.h LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de julio de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, 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), la siguiente información:

« ¿Cuánto ha interesado Renfe por su plataforma de movilidad integral 'Renfe as a Service' (RaaS) y cuántos nuevos viajes de tren ha generado? Desglosado por años desde el año 2020 hasta 2024 con el último mes con datos. ¿Cuántos viajes se han hecho con esta plataforma? Desglosado por años desde el año 2020 hasta 2024 con el último mes con datos. ¿Cuántos usuarios únicos ha tenido esta plataforma? Desglosado por años desde el año 2020 hasta 2024 con el último mes con datos.

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



*Cuánto costó el rebranding por el cual Renfe as a Service pasó a llamarse Doco. Desglosando todos los detalles».*

2. Mediante resolución de 28 de julio de 2024, RENFE acordó la inadmisión de la solicitud con arreglo al artículo 13 LAIBG, invocando asimismo el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG en los siguientes términos:

*«(...) 3º.- Teniendo en cuenta el objeto de la solicitud planteada, es preciso señalar que el hecho de que RENFE-Operadora 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 que elabora o adquiere en el desarrollo de su actividad empresarial, en mercados liberalizados y sometidos a competencia, tenga carácter «público» a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la citada ley.*

*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), pudiéndose destacar, entre otras, su Resolución n.º 816/2019: (...)*

*Partiendo del referido criterio, cabe concluir que lo que se solicita en el presente caso no es «información pública», esto es, vinculada al ejercicio de funciones o potestades administrativas, sino la respuesta expresa a determinadas preguntas sobre datos de producción de la aplicación «dōcō», concretamente sobre cantidades vendidas en la misma, ingresos y gastos de rebranding en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2024. Se trata de información con un valor empresarial real, relativa a una actividad de naturaleza privada que no se financia con fondos públicos y que, por lo tanto, es ajena 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». 4º.- Sin perjuicio de que la información solicitada no goza de carácter público, procede igualmente traer a colación el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, que establece que el derecho de acceso puede ser limitado cuando suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados.

(...)

En relación con el test del daño, se debe partir de la premisa de que en un contexto de liberalización y de plena competencia como en el que RENFE-Operadora desarrolla su actividad, el hecho de facilitar o hacer públicos datos de producción, que pueden estar afectados por la prohibición de compartirlos con los competidores, de una aplicación destinada a la venta online de títulos de transporte puede alterar las reglas de la sana competencia en el sector, afectando injustificadamente a la competitividad de esta entidad.

Por este motivo, información con un valor empresarial real como la solicitada, cuando es requerida por el organismo regulador y supervisor del sector ferroviario, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), es considerada y tratada como confidencial, al amparo de lo establecido en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, en relación con 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.

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 un daño sustancial, real y manifiesto, susceptible de alterar las reglas de la sana competencia en el mercado, especialmente en el actual contexto de plena competencia en la que se encuentran los servicios de transporte por ferrocarril y 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 para el acceso a la información solicitada. Sin embargo, tratándose de información sensible y privilegiada, no se aprecia la



*conurrencia 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. ».*

3. Mediante escrito registrado el 12 de agosto de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

*«Establece arbitrariamente que la información que yo solicito no es "información pública" tal y como se define en el artículo 13 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Tan solo estoy pidiendo los ingresos derivados de una plataforma que sacó al mercado una empresa pública y argumentar que revelar esa información supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales con base al artículo 14.h»*

4. Con fecha 14 de agosto de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 16 de septiembre 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de RENFE Operadora en el que se reitera en la consideración de que lo solicitado no tiene encaje en la noción de información pública contenida en el artículo 13 LTAIBG y en la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG; añadiendo la invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG por considerar que la solicitud realizada resulta abusiva.
5. El 16 de septiembre de 2024, se dio traslado del mencionado escrito al reclamante y se le concedió trámite de audiencia para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación en ese mismo día, haya presentado observación alguna.

---

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



## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

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

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la información formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución, en la que se pretenden conocer los ingresos de Renfe como consecuencia de su plataforma de movilidad integral y cuántos viajes de tren ha generado —con un

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



determinado desglose desde 2020 a 2024—, así como conocer el coste del *rebranding* de RaaS a Doco.

RENFE Operadora dictó resolución en la que acuerda denegar el acceso con fundamento en el artículo 13 LTAIBG, al no considerar el objeto de la solicitud como información pública; invocando, para el caso en que sí se considere ese carácter, el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG. A la vista de la reclamación, añade la invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG señalando que la solicitud de acceso es abusiva.

4. Sentado lo anterior no puede desconocerse que son ya numerosas las resoluciones de este Consejo en las que, en asuntos similares que tienen a RENFE Operadora como sujeto reclamado, se recuerda que el artículo 13 LTAIBG incluye una noción amplia de *información pública* que se refiere a documentos y contenidos en *todo formato o soporte* determinándose la *naturaleza pública* de las informaciones por la concurrencia de dos requisitos: (a) que se encuentren *en poder* de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas *en el ejercicio de sus funciones*. Circunstancias que, sin lugar a duda, concurren en el presente supuesto.

En efecto, establece el artículo 2.1.c) LTAIBG que las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a «[l]os *organismos autónomos, las Agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad*». Por su parte, el artículo 2.1.g) LTAIBG incluye en su ámbito de aplicación a «[l]as *sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100*».

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada —referida a una plataforma de movilidad integral creada y gestionada por RENFE— resulta también claro que se trata de una información que *obra en poder* del sujeto obligado (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones—en la medida en que es una herramienta de planificación de viajes utilizando distintos medios de transportes, entre ellos, el tren—. En este sentido debe remarcar que los elementos que definen la naturaleza de una información como «*información pública*» (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del



derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza del órgano o la entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio sus funciones, sin haber añadido el legislador calificativo alguno sobre el concreto tipo de funciones que se realizan.

5. Sentado lo anterior, corresponde verificar ahora la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG que también alega RENFE, que permite restringir el acceso a la información cuando ello suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales del sujeto obligado o terceras empresas. Debe advertirse, de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, que la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho. A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor «2. *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.*» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que «*por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia*



*en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”».*

En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a «un *legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial*»—.

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre «*deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar*».

6. En este caso, alega RENFE que aportar los datos *de producción de la aplicación «dōcō», —concretamente sobre cantidades vendidas en la misma, ingresos y gastos de rebranding en el periodo comprendido entre los años 2020 y 2024— supone proporcionar «información con un valor empresarial real, relativa a una actividad de naturaleza privada que no se financia con fondos públicos y que, por lo tanto, es ajena a los objetivos y fines de fiscalización que persigue la normativa de transparencia administrativa.»* En esta línea añade, efectuando la debida ponderación entre los diversos intereses en juego, que se trata de «*una aplicación destinada a la venta online de títulos de transporte*», que también realizan otros operadores en un entorno liberalizado, y que su divulgación «*puede alterar las reglas de la sana competencia en el sector, afectando injustificadamente a la competitividad de esta entidad*». En apoyo de su argumentación señala que se trata



de información que la propia Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) considerada y trata como confidencial, al amparo de lo establecido en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

A las vista de tales alegaciones considera este Consejo que, en este caso concreto, sí se ha justificado debidamente la afectación a los intereses económicos del grupo Renfe. En efecto, la actividad que se desarrolla en esa plataforma de transporte integral consiste en la venta de títulos de transporte con el valor añadido de que, a través de una única aplicación (o ventana), se puede gestionar el viaje (trayectos) desde su inicio hasta su final —añadiendo, por tanto, los medios de transportes que se pueden utilizar hasta la estación (taxi, bici, patinete eléctrico, etc.). Este valor añadido se ofrece por múltiples operadores privados, en directa competencia con RENFE, pues aparte de la aplicación *dōcō* se pueden encontrar numerosas plataformas que ofrecen idénticos servicios, y se caracteriza como una actividad eminentemente empresarial. Resulta evidente que conocer los ingresos y la cantidad de viajes vendidos por la plataforma de RENFE la sitúa en una posición de directa desventaja respecto de sus competidores, tratándose de una información económica con incidencia en estrategias de inversión; por lo que, en este caso, ha de considerarse aplicable el límite invocado pues no se aprecia un interés público o privado prevalente. A idéntica conclusión ha de llegarse respecto de la pretensión de conocer el coste del *rebranding* o rediseño de marca (nuevo nombre para mejorar y posicionar la marca) que ha dado RENFE a su plataforma (antes llamada *RaaS*) con el objetivo de llegar a un mayor público.

Se constata, en ese caso, un interés legítimo de RENFE en mantener secreta esta información, a diferencia de otros casos resueltos por este Consejo en los que se consideró que procedía el acceso (o el acceso parcial) a los costes de la web o de la app móvil de RENFE Viajeros al concurrir otras circunstancias específicas como la falta de justificación de la desventaja competitiva y la prevalencia, en esos casos, del interés público en acceder a la información por su vinculación con la prestación de servicios públicos.

7. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar esta reclamación.



### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de RENFE Operadora EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</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>8</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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>