JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 01/09/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de la resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1091/2024

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE-Operadora, E.P.E / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: gastos, publicidad, arts. 13, 18.1.c) y 14.1.h) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de marzo de 2024 el reclamante solicitó a RENFE-Operadora, E.P.E / 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[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «¿A cuánto ascendió la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2023?

   ¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión?

   ¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas?

   ¿Cuáles son las fechas de las transferencias?».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

[redacted]

2. Mediante resolución de 31 de mayo de 2024, y tras haber efectuado el trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 LTAIBG sin haber recibido alegaciones, RENFE-Operadora, E.P.E., acordó:

«(...) conceder acceso parcial a lo solicitado, en tanto que no se trata de información institucional, sino comercial. No estamos ante campañas sujetas a la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (Ley 29/2005), por lo que resulta incorrecto entender que la inversión publicitaria en el 2023 tenga la condición de información pública, al tratarse de datos empresariales que no tienen encaje en la Ley de Transparencia.

Precisamente, según la Ley 29/2005, las campañas institucionales sí están sujetas a principios de transparencia (artículo 3.1.4), mientras que las de carácter industrial, comercial o mercantil, están expresamente excluidas del su ámbito de aplicación, no quedando sometidas a exigencias de transparencia (artículo 1.2).

No obstante, con carácter graciable, se informa de que la estrategia publicitaria del Grupo Renfe para el ejercicio 2023 fue gestionada, con carácter general, por EQUMEDIA, empresa adjudicataria del contrato de servicios de gestión e inversión publicitaria en medios de comunicación. EQUMEDIA diseño los planes de medios para rentabilizar la inversión publicitaria en todos los soportes, siguiendo dos criterios fundamentales: primero, el destinatario al que va dirigida cada campaña comercial y, segundo, las expectativas de difusión y audiencia. EQUMEDIA se encargó de controlar que la inversión publicitaria sea eficiente, eficaz, equilibrada y que todos los medios y soportes estén correctamente planificados y programados.

Sin perjuicio de lo comunicado, no procede facilitar información adicional debido a que la solicitud tiene por objeto acceso a información que no tiene la consideración de «información pública» según en el artículo 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».

(...).

En consonancia con lo expuesto, la inversión publicitaria responde al desarrollo de la estrategia empresarial de entidades que, con independencia de su adscripción o de la naturaleza pública de sus acciones, no se financian con fondos públicos y desarrollan su actividad en mercados plenamente liberalizados y sometidos a competencia, lo que acredita la ausencia del ejercicio de funciones o potestades públicas. No puede obviarse tampoco que un desglose por importes y entidades

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

relativos a iniciativas publicitarias constituye dentro del marco de relaciones contractuales de naturaleza privada.

(...)

Aparte del artículo 13, también resulta procedente la aplicación parcial de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados c), e) de la Ley de Transparencia.

Facilitar el desglose del gasto publicitario comercial, por empresas y medios de comunicación, requeriría un trabajo de reelaboración de los previstos en el artículo 18.1. c) de la Ley 19/2013. Lo solicitado no puede atenderse mediante la entrega de una concreta documentación existente actualmente, de modo que serían necesarios trabajos de recopilación, reelaboración, así como la elaboración de un documento «ad hoc» para dar respuesta a la solicitud. (...)».

Adicionalmente, la decisión de denegar parcialmente el acceso a la información solicitada también encuentra amparo en los límites previstos en el artículo 14.1, letras h) y k), de la Ley de Transparencia.

El derecho de acceso no puede amparar la obtención de información económica privilegiada, de alto valor competitivo y comercial, relativa a costes y precios sensibles que cualquier empresa o entidad, pública o privada, está obligada a proteger reservar. Además, resulta exigible un mayor grado de reserva en cuanto a las inversiones publicitarias, cuya divulgación en el presente caso produciría un injustificado menoscabo en la capacidad de negociación tanto del Grupo Renfe como de su central de medios, EQUMEDIA, con un efecto de distorsión competitiva.

En relación con el primero de los límites referidos, el derecho de acceso podrá ser restringido cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados. Así, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, que la aplicación de este límite precisa la realización de un «test del daño», que valore el perjuicio que produciría la difusión de la información, y que su resultado se pondere con un «test del interés público», para valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial, que justifique el acceso.

En relación con el test del daño, debe tenerse en cuenta que la información solicitada no se trata de publicidad institucional ni permite someter a escrutinio la actividad de responsables públicos, al no involucrar fondos públicos ni estar relacionada con el procedimiento de toma de decisiones públicas. Al contrario, se

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

trata de información atinente a la organización empresarial en materia publicitaria del Grupo Renfe, que debe ser considerada y tratada como un secreto empresarial.

En este sentido, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, prevé en su artículo 1 la protección contra la revelación de «cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero». Así, en este caso, el test del daño justifica la denegación parcial de la solicitud.

En relación con el test del interés público, la solicitud constituye un intento particular de obtener información privilegiada sobre la organización y estrategia de publicidad comercial del Grupo Renfe, por lo que no se aprecia la concurrencia de ningún motivo que permita concluir que la solicitud deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas.

Teniendo en cuenta el resultado negativo que ofrecen en este caso el test del daño y el test del interés público, procede la aplicación parcial del límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de Ley de Transparencia.

Finalmente, en lo que respecta a la protección de la confidencialidad, cabe igualmente señalar que facilitar determinada información sobre productos contratados, de naturaleza estrictamente comercial, tendría una incidencia negativa en la garantía de la confidencialidad y el secreto requerido en los procesos de toma de decisiones empresariales. A este respecto, los órganos jurisdiccionales comunitarios vienen advirtiendo de los riesgos que entraña una ponderación excesiva de otros principios frente a la confidencialidad que rige en el ámbito de la contratación, pudiendo destacarse en este sentido la sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 21 de septiembre de 2016 (asunto T-363/14), o la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2022 (asunto C 54/21), que se pronuncia sobre la protección de los conocimientos técnicos en el marco de los procedimientos de contratación, sin perjuicio de su consideración o no como secretos empresariales».

3. Mediante escrito registrado el 13 de junio de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

[redacted]

Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«Es arbitrario afirmar que desglosar las empresas y el importe que reciben de la publicidad de Renfe no es información pública, claramente esta empresa pública quiere tener un carácter opaco dado que la mayoría de denegaciones de información se basan en arbitrariedades y otros organismos públicos no tienen problemas en darme esa información (adjuntaré algunos ejemplos). Asimismo, hace un uso arbitrario del artículo 18.c, bajo su premisa prácticamente todo documento que se me conteste sería "ad hoc", incluso la misma resolución es un documento "ad hoc", pues necesita "una acción previa de reelaboración". Por último, también alega el uso de artículo 18.e) Una empresa tan importante como Renfe y con un presupuesto tan grande va a conllevar inevitablemente más solicitudes de información, y si se deniegan con tanta asiduidad, se repreguntarán de otra manera para ver si de ese modo se responde a la solicitud».

4. Con fecha 17 de junio 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 1 de julio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de RENFE-Operadora, E.P.E, en el que realiza las siguientes consideraciones:

« Única. – La reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución.

Lo alegado por el reclamante no desvirtúa la conformidad a derecho de la Resolución. La reclamación se limita a manifestar su disconformidad, tanto con la Resolución, como con aquellas otras resoluciones emitidas por esta entidad en las que no se ha concedido acceso completo a lo solicitado por el reclamante. Considera, así, que se ha interpretado arbitrariamente la normativa aplicable. También se dice que otros organismos públicos sí habrían accedido a facilitar información similar a la solicitada.

Sin perjuicio de que no se combate con argumentos la motivación de la Resolución, debe indicarse que los sujetos obligados dentro el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia, como entidades a las que se ha solicitado información, habrán

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

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

[redacted]

procedido a resolver como mejor consideren conforme a Derecho, sin que el sentido de sus resoluciones sea vinculante para el resto de los sujetos obligados. El hecho que de una entidad decida facilitar, de manera voluntaria, información adicional que sobrepase el concepto de «información pública» contemplando en la Ley de Transparencia, tampoco vincula o determina que otras entidades tengan que pronunciarse en los mismos términos. También es menester recordar que no se tiene en cuenta que se facilitó información relativa a la central o agencia de medios de este grupo empresarial, la mercantil EQUMEDIA XL, S.L., que gestiona, con carácter general la publicidad comercial con los medios.

Asimismo, es preciso incidir en el motivo por el que se acordó la inadmisión de la solicitud planteada, esto es, que la misma no tiene por objeto el acceso a información pública. La solicitud se refiere a acciones publicitarias comerciales, no de naturaleza institucional, como así se puso de manifiesto en la Resolución. Hay que insistir en que las acciones publicitarias sobre las que se pregunta atienden a necesidades estrictamente comerciales, por lo que las mismas no tienen encaje en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, que establece que «[s]e entiende por información pública 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».

La referencia a «funciones» que contiene el citado artículo 13 no puede tener otro significado que el de funciones públicas (no comerciales), al menos estrechamente relacionadas con el ámbito jurídico-público, teniendo en cuenta 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. La propia palabra «función», que emplea el legislador, difícilmente aceptaría en este contexto el adjetivo «comercial».

(...)

Por lo tanto, siendo notorio que la información que se pide en este caso se refiere a un ámbito puramente comercial, atinente a relaciones mercantiles, no es posible considerar que la misma tenga carácter «público» a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, precepto en el que puede fundarse la

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

[redacted]

inadmisión de la solicitud planteada, como ha tenido ocasión de señalar el CTBG, entre otras, en la Resolución R/0276/2018 (énfasis añadido): «(...)»

La Resolución advirtió que estas acciones publicitarias no están sujetas a la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Esta ley otorga un tratamiento sustancialmente diferente a las campañas institucionales, que están sujetas a principios de transparencia, (artículo 3.1.4), y a las comerciales, que están expresamente excluidas de su ámbito de aplicación, como confirma su artículo 1.2. De lo anteriormente expuesto, también se evidencia la aplicabilidad del artículo 18.1.e) de la Ley de Transparencia, por no corresponderse lo solicitado con los principios de transparencia. Ciertamente, en el mercado publicitario existe fuerte competencia entre los medios y es posible la lesión de los intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas si no se es riguroso en la distinción antes referida.

En consonancia con lo expuesto, la inversión publicitaria responde al desarrollo de la estrategia empresarial de entidades que, con independencia de su adscripción o de la naturaleza pública de sus acciones, no se financian con fondos públicos y desarrollan su actividad en mercados plenamente liberalizados y sometidos a competencia, lo que acredita la ausencia del ejercicio de funciones o potestades públicas. No puede obviarse tampoco que un desglose por importes y entidades relativos a iniciativas publicitarias se constituye exclusivamente dentro del marco de relaciones contractuales de naturaleza privada.

Considerando lo anterior, para atender a lo solicitado con mayor detalle, incluso de manera graciable, habría que solicitar en este punto a la agencia de medios que informase, facilitando el detalle solicitado, lo que supondría un trabajo que bien puede calificarse como de reelaboración, de los previstos en el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia.

Asimismo, aunque la decisión de admisión parcial de la solicitud impedía que pudieran verse afectados los intereses económicos de la propia central de medios y la mercantil cuyos servicios se promocionan, en esta fase sería igualmente preciso que se concediese audiencia todos los medios de comunicación objeto de inversión publicitaria, a fin de que puedan alegar lo que a su derecho convenga.

(...)

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

[redacted]

En consecuencia, si se pretendiese revisar o revocar la decisión de admisión parcial de la solicitud y no se entendiese que la información facilitada es suficiente, es patente que detalles sobre la gestión empresarial del gasto publicitario y de los objetivos de promoción, sobre los precios pactados entre la agencia y el medio de comunicación, constituyen información sensible que cualquier empresa tiene derecho a proteger y mantener reservados. Por ello, con carácter previo sería preciso identificar a los medios de comunicación que se pretende identificar y que se conceda el preceptivo trámite de audiencia, tanto a la central de medios como a las partes de los contratos afectados.

En este sentido, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, prevé en su artículo 1 la protección contra la revelación de «cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero». No podemos aquí pronunciarnos sobre si las partes del contrato, la central de medios y el medio de comunicación, o su gestor, no considerarán aplicable al caso este precepto en relación con el artículo 14.1 h) y 14.1. k) de la Ley de Transparencia. No obstante, es patente que Renfe Viajeros sí tiene derecho a una cierta protección de su estrategia de gestión comercial en este aspecto, que viene preservada por la decisión de estimación parcial, cuya eventual revocación perjudicaría sus intereses.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que poner de manifiesto costes, precios y condiciones siempre es problemático en un entorno competitivo, especialmente teniendo en cuenta que su divulgación produciría un menoscabo en la capacidad de negociación de las referidas partes, con riesgo de distorsión competitiva. A este respecto, los órganos jurisdiccionales comunitarios vienen advirtiendo de los riesgos que entraña una ponderación excesiva de otros principios frente a la confidencialidad que rige en el ámbito de la contratación, pudiendo destacarse en este sentido la sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 21 de septiembre de 2016 (asunto T-363/14), o la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2022 (asunto C 54/21), que se pronuncia sobre la protección de los conocimientos técnicos en el marco de los procedimientos de contratación, sin perjuicio de su consideración o no como secretos empresariales».

5. El 1 de julio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] 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.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], 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[6] 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, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la información sobre *a cuánto ascendió la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2023*¸ con un determinado desglose.

   La entidad requerida resolvió conceder el acceso a la información sobre la empresa adjudicataria del contrato de servicios de gestión e inversión publicitaria en medios

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

de comunicación y denegó la referente a la cantidad abonada a esta empresa, a la inversión publicitaria realizada en 2023 y a las fechas de las transferencias, por considerar que no se trata de campañas sujetas a la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y, en consecuencia, no es una información de carácter público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG; y aplica, asimismo, tanto las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1 c) y e) LTAIBG como los límites del artículo 14.1 h) y k) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior procede analizar, en primer lugar, si la información pretendida por el reclamante encaja en la definición de información pública que se contiene en el artículo 13 LTAIBG; esto es, que se trate de información que obra en poder de un sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

   La respuesta ha de ser afirmativa, puesto que, según se desprende del artículo 2.1.c) LTAIBG, 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 —gastos de una determinada acción promocional— 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 este sentido debe remarcarse 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.

   En consecuencia, a estos efectos carece de relevancia el hecho de si la actividad generadora de la documentación interesada está o no sometida a la Ley 29/2005, de

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

[redacted]

29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, puesto que RENFE es sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la LTAIBG y, en consecuencia, dicha información tiene la naturaleza de *información pública*, sirviendo su acceso a los fines de la LTAIBG, pues permite conocer cómo se gestionan los recursos públicos que se integran en el patrimonio de dicha entidad. Ello con independencia de que, en su caso, resulte aplicable alguna restricción legal en atención a las características de la actividad.

La anterior conclusión no se ve alterada por la invocación de la resolución de este Consejo que cita la resolución impugnada (R 816/2019, de 11 de febrero de 2020) puesto que no resulta aplicable al caso ahora examinado al versar sobre el acceso a unas actas de una Corporación de Derecho Público (Comunidad de regantes), entidades que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.e) LTAIBG, únicamente quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la misma en lo que atañe a sus *actividades sujetas a Derecho Administrativo*, acotación que la LTAIBG no prevé para el caso de las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles estatales para las que, como se ha expuesto, el legislador ha dispuesto la aplicación plena de la LTAIBG en los apartados del artículo 2.1 antes reproducidos.

5. Partiendo de la configuración de lo solicitado como información pública, no puede desconocerse que RENFE afirma conceder parcialmente el acceso (de forma *graciable),* señalando que durante el año 2023 las campañas fueron gestionadas, con carácter general, por EQUMEDIA, empresa adjudicataria del contrato de servicios de gestión e inversión publicitaria en medios de comunicación. Desde esta perspectiva se informa de que la adjudicataria se encargó de diseñar «*los planes de medios para rentabilizar la inversión publicitaria en todos los soportes, siguiendo dos criterios fundamentales: primero, el destinatario al que va dirigida cada campaña comercial y, segundo, las expectativas de difusión y audiencia. EQUMEDIA se encargó de controlar que la inversión publicitaria sea eficiente, eficaz, equilibrada y que todos los medios y soportes estén correctamente planificados y programados*.»

   Dado que el acceso proporcionado se considera insuficiente por el reclamante, procede verificar, ahora, si concurren la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG y los límites previstos en el artículo 14.1.h) y k) LTAIBG que invoca RENFE para denegar cualquier información adicional a la ya proporcionada.

6. Y en este análisis debe tomarse en consideración, con carácter liminar, que lo solicitado por el reclamante es la *inversión publicitaria* de una entidad pública (RENFE Operadora) en los medios de comunicación por lo que no resulta descartable que sea de aplicación la Ley de Publicidad institucional en la medida en que esta

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

define como ámbito de aplicación «*las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.*», con exclusión, únicamente, de «*las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios*». Por tanto, teniendo en cuenta que lo reclamado es *la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2023* no puede aceptarse, como parece pretender RENFE Operadora, que toda la actividad publicitaria realizada en ese ejercicio fuese de carácter mercantil o industrial, denegando de forma radical o total el acceso a la información referida a esos gastos.

Pero además, aun siendo así, cabe recordar que en otro caso sustancialmente idéntico RENFE no se limitó a proporcionar la información referida a la empresa que gestiona la actividad publicitaria, sino que proporcionó la referencia de los contratos de modo tal que, a través de la plataforma de contratación del Estado, se podía acceder al precio de dichos contratos, tal como quedó reflejado en la resolución de este Consejo R CTBG 862/2025, de 17 de julio, que estimó por motivos formales la reclamación al facilitarse esa información referida al gasto (precio) durante la sustanciación del procedimiento de reclamación.

Y aun cabe añadir, a mayor abundamiento, que el legislador europeo se ha situado en una línea de concepción amplia de lo que ha de entenderse por *publicidad estatal* en medios de comunicación. Así, el Reglamento (UE) 2024/1083, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación), con entrada en vigor, en su totalidad, el pasado 8 de agosto de 2025, ha *positivizado* la tendencia ya existente a reconocer la importancia de la transparencia de los recursos públicos invertidos en medios de comunicación (servicios de comunicación audiovisual, prensa o servicios o plataformas en línea).

El Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación define como *publicidad estatal* «*la colocación, la promoción, la publicación o la difusión en cualquier servicio de medios de comunicación o plataforma en línea de un mensaje promocional o autopromocional, un anuncio público o una campaña informativa, normalmente a cambio de un pago o de cualquier otra remuneración, por parte de, para o en nombre de una autoridad o entidad pública*». Esta definición ha de relacionarse necesariamente con la noción (amplia) de servicio de comunicación o

plataforma en línea que se contiene en el propio reglamento y con la noción de *autoridad o entidad pública* en la que, de forma indubitada, se incluye RENFE Operadora E.P.E., tal como se desprende de su configuración como *organismo público dependiente o vinculado a la Administración General del Estado* en el artículo 84.1.a) 2 LRJSP, que ha de someterse, ahora, no solo a los dictados establecidos en la LTAIBG, si no, también, a los previstos en el citado Reglamento europeo.

Desde la perspectiva de la transparencia de la inversión publicitaria en medios de comunicación, el Reglamento europeo sobre la libertad de los medios de comunicación impone *a las autoridades y entidades públicas* la obligación de publicar anualmente*, por medios electrónicos y fáciles de usar,* información sobre su gasto público en publicidad estatal, debiendo incluir dicha información al menos lo siguiente*: a) las denominaciones legales de los prestadores de servicios de medios de comunicación o de los prestadores de plataformas en línea de los que se hayan adquirido servicios; b) cuando proceda, las denominaciones legales de los grupos empresariales de los que formen parte dichos prestadores de servicios de medios de comunicación o prestadores de plataformas en línea a que se refiere la letra a), y c) el importe total anual del gasto, y los importes anuales del gasto respecto de cada prestador de servicios de medios de comunicación o prestador de una plataforma en línea* (artículo 25 Reglamento europeo, *asignación de fondos públicos para publicidad estatal y contratos de suministro o servicios*).

7. Sentado lo anterior, por lo que concierne a la pretendida aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, entiende este Consejo que no se encuentra justificada en los términos que exige tanto la jurisprudencia como la doctrina en este Consejo, pues no se han puesto de manifiesto las razones de por qué proporcionar la información de las inversiones efectuadas en publicidad en el marco de un determinado ejercicio exige de la realización de una *tarea previa de reelaboración.*

   Ha de subrayarse que en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) ya se señaló que *«(…) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas* (…)».

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

Carácter complejo que no se ha alegado ni justificado por RENFE que se limita a afirmar que «[l]*o solicitado no puede atenderse mediante la entrega de una concreta documentación existente actualmente*», lo que supondría la necesidad de elaborar un informe *ad hoc* o a la carta. No debe confundirse, sin embargo, información preexistente con información ya configurada en la específica forma en que se solicita, pues toda solicitud, se reitera, comportará necesariamente una acción de reelaboración básica o general, como es el caso, y la reelaboración que permite la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG ha de ser aplicada de forma estricta, cuando no restrictiva, teniendo en cuenta la amplitud con la que se encuentra reconocido el derecho constitucional de acceso a la información pública.

8. Descartada la causa de inadmisión invocada, y por lo que concierne al límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG que permite restringir el acceso a la información cuando ello suponga un perjuicio para los *intereses económicos y comerciales*, conviene recordar que, de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, 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*

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

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*».

9. En este caso, alega RENFE que «*la inversión publicitaria responde al desarrollo de la estrategia empresarial de entidades que, con independencia de su adscripción o de la naturaleza pública de sus acciones, no se financian con fondos públicos y desarrollan su actividad en mercados plenamente liberalizados y sometidos a competencia, lo que acredita la ausencia del ejercicio de funciones o potestades públicas. No puede obviarse tampoco que un desglose por importes y entidades relativos a iniciativas publicitarias constituye dentro del marco de relaciones contractuales de naturaleza privada*.» Sobre este particular añade que se trata «*de información económica privilegiada, de alto valor competitivo y comercial, relativa a costes y precios sensibles que cualquier empresa o entidad, pública o privada, está obligada a proteger reservar*» y cuya revelación produciría «*un injustificado menoscabo en la capacidad de negociación tanto del Grupo Renfe como de su central de medios, EQUMEDIA, con un efecto de distorsión competitiva»,* y de ahí que, en la

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

[redacted]

ponderación de los intereses en juego, considere que procede aplicar este límite a la parte de información no proporcionada.

No obstante lo anterior, conviene recordar aquí las consideraciones que, de forma liminar, se realizaron en el fundamento jurídico 6 de esta resolución, pues, en este caso, en la ponderación entre el interés en el acceso a la información pretendida y el eventual perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la empresa, ha de prevalecer el primero. En efecto, conocer la cuantía anual que una entidad pública ha destinado a realizar actividades de promoción o autopromoción, o campañas informativas de otro tenor, resulta de indudable interés público, tal como reiteradamente ha señalado este Consejo, sin que resulte suficiente a estos efectos trasladar el nombre de la agencia o empresa que gestiona esos contratos de publicidad. Es necesario hacer hincapié en que la información que se solicita en este caso es la referida a la inversión publicitaria de un organismo público vinculado a la Administración General del Estado por lo que ha de entenderse trasladable la doctrina elaborada por este Consejo respecto del acceso al gasto en la llamada *publicidad institucional* y considerar prevalente el acceso a la información en la medida en que entronca directamente con los fines de rendición de cuentas y control ciudadano de las actuaciones de los poderes públicos a los que sirve la legislación de transparencia: *«[r]evelar el destino concreto de los gastos en publicidad institucional y anuncios oficiales realizados por una administración con cargo a sus presupuestos es una parte inescindible de las obligaciones de transparencia de las instituciones para posibilitar que la ciudadanía pueda conocer "cómo se manejan los fondos públicos" y someter a escrutinio la acción de los responsables públicos. »* (R CTBG 251/2023, de 17 de abril) .

En este sentido no puede desconocerse que, como ya se apuntó en precedentes resoluciones de este Consejo [R CTBG 574/2025, de 23 de mayo y la R CTBG 618/2025, de 29 de mayo] no se está pretendiendo el acceso a información referida al diseño y ejecución de las campañas de publicidad de productos y servicios de una empresa (que constituyen una parte esencial de su estrategia para posicionarse en el mercado frente a otros competidores) sino a la inversión publicitaria de un organismo público en medios de comunicación. En consecuencia, no se aprecia que el acceso a la información suponga desvelar una factor estratégico clave que afecte a los intereses comerciales de la entidad pública o de sus empresas.

10. En consecuencia, tomando en consideración todos los elementos que han quedado expuestos, este Consejo concluye que procede la estimación de la reclamación, a

[redacted]

excepción del apartado del desglose referido a las fechas en las que se realizaron las transferencias en la medida que tal información no resulta relevante desde la perspectiva del acceso a la información pública y la transparencia que quedan satisfechas con el conocimiento de la cantidad global invertida y los medios de comunicación que la recibieron (y en qué cuantía).

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta por frente a la resolución de RENFE-Operadora, E.P.E / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a RENFE-Operadora, E.P.E / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de diez días, facilite al reclamante la siguiente información:

> *«A cuánto ascendió la inversión publicitaria que RENFE hizo en medios de comunicación en el año 2023?*
>
> *¿Qué empresas se beneficiaron de esa inversión?*
>
> *¿Qué cantidad de dinero recibió cada una de ellas? »*

TERCERO: INSTAR a RENFE-Operadora, E.P.E / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en ese mismo plazo máximo de diez días, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], 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[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

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[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0994 Fecha: 01/09/2025

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