



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1257/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: RENFE OPERADORA, EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: viajeros, media distancia, ferrocarril.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de junio de 2025 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 gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Media Distancia de Ancho Métrico con Obligación de Servicio Público (OSP):

R1f Ferrol – Oviedo

R2f Oviedo – Santander

R3f Santander – Bilbao

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

R4f Bilbao – León

Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.

Motivación legal y técnica para facilitar el acceso: La información solicitada cumple los requisitos del artículo 13 de la LTAIBG, al consistir en datos existentes, generados en el ejercicio de funciones públicas y obrantes en poder de RENFE, sin requerir creación ad hoc ni tratamiento complejo, como ha reconocido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución R CTBG 2025-0393 (resolución la cual adjunto a este expediente).

En dicha resolución se estableció expresamente que el suministro de datos como número de trenes, reclamaciones o pasajeros, aunque implique una cierta sistematización de datos existentes, no constituye “reelaboración” en el sentido del artículo 18.1.c) LTAIBG, salvo que exista una carga desproporcionada, que RENFE no ha acreditado de forma suficiente ni concreta.

Tampoco cabe invocar el artículo 18.1.e) de la LTAIBG (uso abusivo del derecho), al tratarse de una solicitud acotada y legítima, centrada exclusivamente en líneas OSP y años concretos, con claro interés público. El Consejo de Transparencia ha indicado que la condición de “servicio de interés general” de las líneas OSP justifica un elevado grado de exigencia de transparencia, y prima el interés público en conocer datos de uso y rendimiento de dichas líneas frente a eventuales perjuicios comerciales que no han sido concretamente demostrados (R CTBG 451-2024 y R CTBG 1079-2024 citadas en la R CTBG 2025-0393) . No se solicita un informe nuevo, sino el acceso a datos estadísticos ya existentes, al menos en registros internos o bases operativas, cuya existencia se presume razonablemente, dada la propia operativa comercial, contable y de control de servicio público de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.

Que se me facilite el acceso a la información solicitada en formato reutilizable (preferiblemente Excel o CSV), en cumplimiento del artículo 5 de la Ley 18-2015, de reutilización de la información del sector público. En caso de considerar parcial la disponibilidad, se solicita respuesta motivada e individualizada por punto (art. 20.4 LTAIBG), indicando la existencia o no de los datos, así como, en su caso, la remisión parcial. (...) »

Consta, asimismo, que, en esa misma fecha, presentó tres solicitudes más de acceso a la información sobre viajeros en líneas de OSP en diferentes trayectos, ante el



mismo Ministerio, con el siguiente tenor (y la misma motivación que la primera solicitud, en cuanto a las razones y la fundamentación legal, que ya ha quedado reflejada en la primera de las solicitudes transcrita):

«Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Media Distancia de Ancho Métrico con Obligación de Servicio Público (OSP):

C1 Ferrol - Ortegueira (Cercanías Ferrol)

C1 León - Asunción Universidad - Guardo Apeadero (Cercanías León) C1 Cartagena - Los Nietos (Cercanías Cartagena)

C8 Baiña - Collanzo (Cercanías Asturias)

Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP. (...)»

«Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea, para las siguientes líneas de Ancho Métrico con Obligación de Servicio Público (OSP) de Asturias:

C4 Gijon - Cudillero

C5 Gijon - Laviana

C6 Oviedo - Infiesto Apeadero

C7 Oviedo - San Esteban de Pravia

Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para cada una de las estaciones ubicadas en las citadas líneas de OSP.»

2. Con fecha 16 de junio de 2025, RENFE Operadora dictó resolución relativa a cinco solicitudes de acceso del mismo interesado (entre las que se encuentran las tres solicitudes que dan origen a esta reclamación) en la que acuerda su inadmisión (invocando subsidiariamente el límite previsto en el artículo 141.h) LTAIBG) en los siguientes términos:

«(...) 3º.- Una vez analizadas las solicitudes, se acuerda su inadmisión parcial, conforme a la motivación que sigue. Adoptando una interpretación lo más favorable posible del derecho de acceso y considerando lo previsto en el artículo 22.3 de la

Ley de Transparencia, se informa de que el Instituto Nacional de Estadística y el Observatorio del Ferrocarril (se facilitan los enlaces) publican información sobre el movimiento de viajeros respecto al transporte ferroviario sometido a Obligaciones de Servicio Público, incluyendo datos sobre viajeros subidos y bajados por estaciones. Se entiende que esta información satisface sobradamente el interés público.

A modo de ejemplo, el Informe 2023 Observatorio del Ferrocarril en España proporciona información en sus apartados «2.2.4. Tráfico de media distancia por estaciones y por ciudades / Tráfico de viajeros de media distancia subidos y bajados por estaciones» y «2.3 Transporte de viajeros por cercanías / Tráfico de viajeros de cercanías Renfe subidos y bajados por estaciones.» En relación con el acceso al Informe del Observatorio del Ferrocarril correspondiente a la anualidad 2024 resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1. a) de la Ley de Transparencia, en tanto que se encuentra pendiente de publicación general. Con su próxima publicación quedará satisfecho el interés puesto de manifiesto.

No procede, por tanto, la anticipación de la información que será objeto de publicación general ni la elaboración de un informe específico, con el desglose y requisitos requeridos por el peticionario. No entra dentro de los fines de la Ley de Transparencia obtener informes inexistentes, que deberían ser elaborados. La solicitud exige la desagregación de datos por línea, estación, subidas y bajadas, lo que implica una sistematización y tratamiento específico de datos que no se encuentran disponibles en un formato consolidado ni estructurado conforme los criterios solicitados. Asimismo, la magnitud de la solicitud, que abarca múltiples líneas, estaciones y años conllevaría una carga de trabajo significativa que implicaría el apartamiento del personal respecto a las funciones que le son propias.

Respecto a los precedentes citados por el solicitante, no resultarían vinculantes ni aplicables automáticamente a la presente, debiendo analizarse individualmente cada caso concreto para atender la solicitud. No procede que una sociedad mercantil, Renfe Viajeros, con el único fundamento de la titularidad pública de sus acciones, tenga que elaborar a petición informes sobre la explotación de sus servicios. Ello supone una carga que el resto de los operadores de transporte no tiene, para la que no se aprecia justificación suficiente. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se ajustarán a la Ley de Transparencia las 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 y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.



Por lo tanto, a sensu contrario, no tienen encaje en la Ley de Transparencia las solicitudes que no puedan reconducirse a las finalidades anteriormente referidas, de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos. Partiendo del criterio invocado, la solicitud no manifiesta ningún motivo o finalidad, de carácter público o privado, que justifique los trabajos de elaboración de la referida base de datos y el tratamiento, «a la carta», de la información.

Al respecto, es necesario indicar que Renfe Viajeros es una mercantil que se financia con ingresos de mercado. El informe solicitado debería contener información detallada, y en cierto modo privilegiada, sobre oferta, demanda y cantidades vendidas por una mercantil que compite con otros operadores en el mercado. La elaboración de un estudio sobre una parte de los servicios que presta Renfe Viajeros para replicar, en algún modo, una base de datos elaborada por terceros no tendría amparo en la Ley de Transparencia y constituiría un ejercicio anómalo del derecho de acceso regulado en la citada Ley de Transparencia, incoherente con los fines de dicho cuerpo legislativo. Viene al caso la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), que sentó que: «el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales, a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate». No corresponde trasladar una parte de la carga y coste de su realización a quien no puede presumirse que resultará beneficiado por su resultado.

No justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el operador o la Administración publique determinados datos o estudios cuando considera que tienen interés para sus clientes o el público en general. Tampoco justifica este tipo de solicitudes el hecho de que la Administración haga públicos determinados datos. Cuando las Administraciones públicas, condición que no concurre en el prestador del servicio, deciden la publicación de información, estudios o estadísticas de las que se hacen eco los medios de comunicación, lo hacen en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general. Pero no debe confundirse ese interés general apreciado discrecionalmente con el interés particular en conseguir que se elaboren y entreguen informes «a la carta», sin soporte de procedimiento administrativo alguno. Así lo tiene reconocido la Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que «El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.

En este sentido, teniendo en cuenta que la financiación de Renfe Viajeros se realiza con ingresos de mercado y que no ejercita potestades administrativas, el propio CTBG ha reconocido en diferentes Resoluciones que no pueden aplicarse a dicha mercantil, dada también esa personificación jurídico-privada, criterios y doctrina que se han sentado para organismos públicos que se someten a derecho administrativo, que ejercen potestades administrativas y que se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Es preciso resaltar que el coste de la atención de peticiones como la que ahora nos ocupa por una entidad que no recibe financiación presupuestaria para ello supone una carga económica que sus competidores, operadores privados, no tienen. Consecuentemente, resultan de aplicación las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados a) c) y e) de la Ley de Transparencia.

Sin perjuicio de las consideraciones precedentes, resultaría de aplicación complementaria el límite del artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia, conforme al Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En servicios susceptibles de competencia, en este caso entre modos de transporte, los datos detallados y desglosados de demanda y ventas no se hacen públicos por ningún transportista, sin perjuicio de lo que la Administración pública decida o autorice publicar. Lo solicitado podría ser útil a efectos de un estudio de mercado, pero facilitarlo no es exigible al operador y puede ser contrario a sus intereses comerciales. Facilitar determinada información, con alto grado de detalle, sobre estos aspectos, que el derecho de competencia prohíbe compartir con los competidores, resulta contrario a los intereses económicos de la empresa concernida. El daño inherente a la asimetría informativa y a la disposición de información que toda empresa mantiene reservado debe presumirse, sin que haya un interés público o privado que deba prevalecer. En cuanto a los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, no sólo debe tenerse en cuenta que compiten también con otros modos de transporte, sino que está prevista su licitación competitiva»

3. Mediante escrito registrado el 17 de junio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto, en resumen, que:

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



«(...) Renfe proporciona determinados servicios de transporte en virtud de obligaciones de servicio público (OSP) recogidas en el Reglamento (CE) 1370/2007.

Por tanto: La empresa opera bajo el interés general y reciben compensaciones públicas o están sujetos a exigencias de continuidad en el transporte, con recursos financieros tanto públicos como de tarifas reguladas. Por tanto, están sujetos a las exigencias de transparencia recogidas en la Ley 19/2013, en lo que concierne a esos servicios de interés general.

➔ Esto proporciona una base jurídica suficiente para considerar que el interés de dar a conocer esta información está incluido en el objeto de la ley de Transparencia (art. 1), que tiene como finalidad: “ ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública ... así como garantizar el derecho de acceso a la información relativa ... a la utilización de fondos públicos.”

B) SOBRE EL RECHAZO RELATIVO A INFORMACIÓN REELABORADA: ➔ La denegada información que solicito existe en los sistemas internos de Renfe, puesto que están obligados a registrar el tráfico de viajeros en cada línea y estación tanto para gestionar el transporte como para dar cuenta de las compensaciones por OSP.

➔ Por tanto, no se está solicitando que Renfe elabore información ex novo, sino que proporcione un desglose de datos que están en sus sistemas pero que actualmente no están recogidos así en el dominio público.

Según el Criterio Interpretativo 1/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, “únicamente puede considerarse reelaborada cuando la información solicitada no existe como tal en los archivos o sistemas de información de la Administración, sino que habría que llevar a cabo una acción complejo de procesamiento o análisis de datos para producirla”.

Así pues, un simple procedimiento de filtrado o desglose de la información recogida en las bases de datos de Renfe no puede considerarse reelaborada en el sentido de la ley.

C) SOBRE EL ALEGADO DAÑO A COMPETENCIA:

Renfe proporciona determinados servicios en condición de obligación de servicio pero reciben compensaciones o están sujetos a tarifas reguladas.

Por tanto, el argumento de que dar a conocer cuántos viajeros utilizan determinados servicios podría vulnerar la competencia es muy débil, cuando: La información solicitada corresponde a servicios que están bajo obligación de

transporte, están sujetos a control de tarifas, reciben fondos públicos o están recogidos en el contrato de OSP. Por tanto, están excluidos de una dinámica de competencia pura.

Además, el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia debe interpretarse restrictivamente, considerando siempre el interés general en conocer el destino de fondos públicos, el uso de infraestructuras de transporte de interés general y el tráfico de viajeros en determinados servicios.

D) SOBRE EL ALCANCE PÚBLICO: Renfe, en tanto que empresa 100% de capital estatal, proporciona un servicio de interés general.

Por tanto, tiene obligación de dar cuentas de cómo gestiona ciertos recursos y de la utilización de determinados fondos en el marco de OSP.

Así pues, el interés de saber cuánta gente utiliza determinados servicios tiene una relevancia directa en el debate sobre políticas de transporte, inversión de fondos públicos y evaluación de políticas de obligación de servicio, más aún cuando están involucradas comunidades autónomas, municipios o regiones aisladas. (...)»

4. Con fecha 17 de junio de 2025, 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 30 de junio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que, tras resumir los antecedentes, se señala lo siguiente:

«(...) Única. - La Resolución, adoptando una interpretación lo más favorable posible del derecho de acceso a la información pública, facilitó al reclamante los enlaces correspondientes al Instituto Nacional de Estadística y al Observatorio del Ferrocarril, en los que se publica información relativa al movimiento de viajeros en servicios ferroviarios sujetos a Obligaciones de Servicio Público. Se entendió que dicha información satisface de forma suficiente el interés público invocado.

En relación con el acceso al Informe del Observatorio del Ferrocarril correspondiente a la anualidad 2024, concurría la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la citada Ley, al encontrarse dicho informe pendiente de publicación general.

Se entendió, y así se puso de manifiesto, que no resultaba procedente ni la anticipación de la información objeto de próxima publicación general ni la elaboración de un informe específico, con el nivel de desglose y los requisitos exigidos por el solicitante.



Las peticiones formuladas requerían una desagregación de datos por línea y estación, de titularidad del Administrador de Infraestructuras Ferroviarias E.P.E., recabando el número de viajeros subidos y bajados. Esto implica una sistematización ad hoc y un tratamiento específico de información, que no se encuentra disponible en un formato consolidado ni estructurado que se atenga a los criterios definidos por el solicitante.

Aunque el reclamante sostiene que los datos requeridos existen en los sistemas internos de la empresa transportista, ello no implica que estén disponibles en el formato solicitado ni que su extracción sea automática o trivial. La existencia de datos en archivos o sistemas internos no excluye que su tratamiento pueda constituir una reelaboración cuando, como en el presente caso, se requiere una acción compleja de procesamiento, tal y como ha sido reconocido por el CTBG en su Criterio Interpretativo 1/2015. Esta acción de reelaboración es todavía más digna de tener en consideración en cuanto se acumulan varias peticiones.

La entidad de las solicitudes, sobre múltiples líneas, estaciones y anualidades, implica una carga de trabajo significativa para la empresa de transporte, que implicaría el apartamiento de personal de sus funciones ordinarias.

Es conveniente recordar que la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021) sentó que el objeto de la Ley de Transparencia no es la creación de bases de datos jurídicas para su uso por particulares o profesionales, a costa de los recursos humanos y materiales de la Administración. Cuando esos recursos humanos y materiales no son de la Administración sino de una empresa prestadora de servicios, el juicio debe ser todavía más severo.

Es presupuesto de lo resuelto que no resulta exigible a una sociedad mercantil como Renfe Viajeros, por el solo hecho de que la totalidad de su capital sea de titularidad pública, la elaboración de informes específicos sobre la explotación de sus servicios a instancia de parte. Tal exigencia supondría una carga que no recae sobre el resto de los operadores, sin que concurra una justificación suficiente para ello. No lo es, entendemos, que el déficit del servicio reciba financiación pública, sin perjuicio de lo que la Administración pública decida o no publicar o facilitar.

En este marco, el CTBG, en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, ha precisado que sólo se ajustan a la Ley de Transparencia aquellas solicitudes que persiguen someter a escrutinio la actuación de los responsables públicos, conocer los criterios de adopción de decisiones públicas o el manejo de fondos públicos. Al contrario, quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley aquellas solicitudes que no puedan

reconducirse a tales finalidades, conforme a una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

En el presente caso, las solicitudes no pusieron de manifiesto una finalidad pública o privada que justifique la elaboración de una base de datos específica ni el tratamiento individualizado de la información conforme a los criterios requeridos. Debe recordarse que Renfe Viajeros es una sociedad mercantil que se financia con ingresos de mercado y que no ejerce potestades administrativas.

El uso de los informes solicitados implicaría la divulgación de información detallada, y en cierto modo privilegiada, relativa a la oferta, demanda y volumen de ventas de una entidad que opera en un entorno competitivo. Al respecto hay que insistir en que también los servicios sometidos a obligaciones de servicio público compiten con otros modos de transporte y está prevista su licitación competitiva.

En este contexto, debe además repararse en que información como la solicitada, relativa a la demanda de viajeros, tiene un importante valor empresarial, motivo por el que el legislador comunitario ha hecho hincapié en la necesidad de su protección. En concreto, el artículo 8 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, establece que este tipo de información deberá ser puesta a disposición de las correspondientes autoridades competentes para garantizar la adjudicación de los futuros contratos de servicio público, pero estas autoridades deben garantizar en todo caso la legítima protección de la información empresarial confidencial y los intereses comerciales de las empresas afectadas.

En cualquier caso, aunque no es a la empresa prestadora del servicio a quien compete la carga de la elaboración de informes detallados a la carta, la resolución dictada parte de que la elaboración de un estudio parcial sobre los servicios prestados por Renfe Viajeros, con el objeto de replicar una base de datos elaborada por terceros, carece de amparo en la Ley de Transparencia y supondría un uso anómalo del derecho de acceso, contrario a los fines de dicha norma.

El hecho de que la Administración o el operador publiquen determinados datos o estudios cuando lo consideran oportuno no legitima solicitudes que pretendan la elaboración de informes con las especificaciones definidas por el peticionario, sin procedimiento administrativo habilitante. Así lo ha reconocido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, al señalar que el derecho de acceso a la información no puede confundirse con el derecho a la confección de informes por órganos públicos a instancia de particulares.



En consecuencia, y teniendo en cuenta que Renfe Viajeros no se financia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado ni ejerce potestades administrativas, el CTBG ha reiterado en diversas resoluciones que no resultan aplicables a dicha entidad los criterios y doctrinas establecidos para la Administración o para organismos públicos sometidos en su actuar a derecho administrativo. La atención de solicitudes como la presente supondría una carga económica que no soportan sus competidores privados, generando una situación de desventaja competitiva injustificada.

Por todo lo anterior, entendemos que la reclamación no desvirtúa los presupuestos de la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados a), c) y e) de la Ley de Transparencia.

Adicionalmente, tampoco se ha combatido eficazmente la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la misma norma, conforme al Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En sectores económicos sujetos a competencia, como el transporte, los datos desglosados de demanda y ventas no son objeto de publicación por parte de los operadores, salvo decisión expresa de la Administración en los supuestos en los que existe subvención pública. La divulgación de determinados datos detallados de explotación no es exigible y podría resultar contraria a los intereses comerciales del transportista. Y además, la facilitación de datos con un alto grado de detalle, cuya difusión está limitada por la normativa de competencia, podría vulnerar los intereses económicos legítimos de Renfe Viajeros, sin que se haya acreditado la existencia de un interés público o privado que deba prevalecer.

En todo caso, el hecho de que exista sometimiento a obligaciones de servicio público no invalida este análisis, teniendo en cuenta el régimen jurídico previsto en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, al que se ha hecho referencia más arriba. En relación con esta disposición de derecho comunitario, hay que insistir en que está prevista la futura licitación competitiva de los servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público, por lo que debe extremarse el rigor a la hora de facilitar la obtención o publicación de datos que pueden afectar a los legítimos intereses comerciales de las empresas afectadas. Ello es así también porque la elaboración de estos informes, que reiteramos que suponen un coste relevante, supondría la divulgación de información desagregada sobre demanda, oferta y comportamiento de los usuarios, implicando distorsiones en una futura licitación y una desventaja competitiva frente a otros modos de transporte que operan en el mismo mercado, los cuales no están sujetos a obligaciones equivalentes de transparencia. (...)».

5. El 1 de julio de 2025, se concedió trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito en esa misma fecha en el que pone de manifiesto su disconformidad subrayando que la información proporcionada a través de los enlaces aportados es genérica y no responde adecuadamente a la demanda de los datos específicos: «Número total de viajeros por año (2019, 2022 y 2024), desglosado por línea» y Número total de viajeros por estación (subidas y bajadas), desglosado por año (2019, 2022 y 2024) para líneas de Media Distancia de Ancho Métrico y Cercanías con Obligación de Servicio Público (OSP) en diversas zonas geográficas (Ferrol-Oviedo, Oviedo-Santander, Santander-Bilbao, Bilbao-León, Cercanías Ferrol, León, Cartagena, Asturias, Bilbao, Cantabria).

No obstante, se debe argumentar que la existencia de los datos requeridos en los "sistemas internos de la empresa transportista" implica que la información existe, aunque no esté en el formato exacto solicitado. La Ley de Transparencia busca facilitar el acceso a información existente, no la creación de información nueva. Sin embargo, la desagregación de datos por línea y estación, para años específicos, de un servicio en operación, debería ser una práctica habitual de registro y gestión de una entidad como RENFE-Operadora, responsable de la explotación de servicios públicos.

La "reelaboración" no debería ser un pretexto para denegar información que, aunque no esté en un "informe" predefinido, es un subproducto de la operación diaria. La extracción de datos existentes en bases de datos internas, aunque requiera un procesamiento, no debería ser equiparable a la "creación de bases de datos jurídicas" a costa de la Administración, como se menciona en la sentencia citada por RENFE-Operadora. Es razonable esperar que una entidad que gestiona líneas con Obligación de Servicio Público y recibe financiación pública, mantenga registros detallados de sus operaciones, incluyendo el número de viajeros por línea y estación. La digitalización y las capacidades de procesamiento actuales deberían permitir una extracción razonable de estos datos sin una carga desproporcionada.

(...) debe destacarse que las solicitudes se refieren específicamente a "líneas de Obligación de Servicio Público (OSP)". La propia definición de Obligación de Servicio Público implica un interés público inherente en la prestación y el seguimiento de estos servicios, que a menudo reciben financiación pública para compensar el déficit de explotación. El conocimiento del número de viajeros por línea y estación es un indicador fundamental para evaluar la eficiencia, la demanda y el cumplimiento de las obligaciones de estos servicios públicos. El escrutinio público, al amparo de la Ley de Transparencia, busca precisamente conocer el "manejo de fondos públicos" y los



criterios de "adopción de decisiones públicas", lo cual es plenamente aplicable a servicios financiados, al menos en parte, con fondos públicos.

(...)

Es crucial diferenciar entre información comercial estratégica que podría perjudicar la competencia legítima y datos básicos de operación de un servicio público esencial. El número de viajeros por línea y estación para años pasados (2019, 2022 y 2024, con 2024 ya concluido para el momento de la solicitud en junio de 2025), representa datos históricos de demanda que, si bien son parte de la actividad empresarial, son fundamentales para la evaluación del servicio público. El Reglamento (CE) n.º 1370/2007, si bien protege la información empresarial confidencial, también establece que esta información debe ser puesta a disposición de las "autoridades competentes para garantizar la adjudicación de los futuros contratos de servicio público". El CTBG, como autoridad de transparencia, tiene un papel en asegurar el acceso a la información que permita la fiscalización de estos servicios.

(...)».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG³ 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 LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ 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».

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>

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 en la que se pide el acceso a diversa información sobre cifras de viajeros de Renfe en distintos recorridos de media distancia y cercanías en los años 2019, 2022 y 2024. RENFE Operadora dictó resolución en la que acuerda conceder un acceso parcial facilitando unos enlaces que dirigen a los Informes anuales del Observatorio del Ferrocarril en España (<https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-espana>) donde se puede encontrar dicha información (excepto para el año 2024 por encontrarse en elaboración para su publicación); considerando de aplicación, para un acceso diferente, las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.a) - para los datos de 2024 que se encuentran en elaboración., y apartados c) e) LTAIBG, e invocando, complementariamente, el límite contemplado en la letra h) del artículo 14.1 LTAIBG (que argumenta de forma más extensa en el informe con alegaciones remitido en este procedimiento).
4. Sentado lo anterior, y con carácter previo, debe reiterarse que, como ya ha señalado este Consejo en numerosas resoluciones, atendiendo a su naturaleza jurídica, dado que RENFE OPERADORA es una Entidad Pública Empresarial (y que, además, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. es una sociedad mercantil estatal dependiente de la RENFE OPERADORA, que es propietaria del 100 % de sus acciones), no cabe duda de que le resulta plenamente aplicable la LTAIBG con arreglo a los preceptos transcritos. Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada —datos sobre número de viajeros de los trayectos indicados—, 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. De todo ello se desprende que Renfe Operadora y Renfe Viajeros se encuentran plenamente sometidas a las obligaciones que impone la LTAIBG.

5. Constatado el carácter de *información pública* de lo solicitado, la resolución de esta reclamación debe partir necesariamente de la premisa de que RENFE ha concedido parcialmente el acceso facilitando, con arreglo a la previsión del artículo 22.3 LTAIBG, los enlaces que dirigen a los informes anuales del Observatorio del Ferrocarril donde, según alega la entidad reclamada, puede accederse a los datos elaborados sobre ese particular, excepto a los referidos al año 2024 que se encuentran en fase de elaboración.

Ciertamente, a través de los citados informes (disponibles hasta el año 2023) puede accederse al Tráfico de viajeros de larga distancia convencional y alta velocidad por estaciones y ciudades (específicamente en el informe que «*[e]n las siguientes tablas y cartografías se representa el total de viajeros subidos y bajados en las estaciones y ciudades principales del país. Por tanto, este total corresponde al doble de los usuarios que viajan en los trenes de larga distancia.*») Consta publicada, asimismo, en términos parecidos, la información relativa al *tráfico de media distancia por estaciones y ciudades y transporte de viajeros en cercanías*, que incluyen información sobre el número de viajeros en los distintos servicios teniendo en cuenta diversos indicadores.

Entiende el reclamante que esa información es insuficiente y reclama su entrega con el desglose pretendido en su solicitud para las concretas líneas que identifica, por lo que corresponde verificar si, respecto de esa pretensión, concurren o no las causas de inadmisión esgrimidas por RENFE Operadora, partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública, que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; excluyendo aquellas limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

6. Por lo que concierne a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG que se invoca respecto de los datos de 2024 debe recordarse que «*(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general*

Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

En este caso RENFE señala que los datos del año 2024 están en elaboración para su próxima publicación, sin que este Consejo tenga motivos para poner en duda tal afirmación, constando además que, en efecto, en el enlace indicado se publican anualmente los mencionados informes durante el mes de diciembre del año siguiente, por lo que ha de entenderse justificada la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG.

7. En lo que atañe, ahora, a la inadmisión de la solicitud de acceso al resto de la información (con el desglose pretendido por reclamante) debe descartarse, en primer lugar, el carácter abusivo de la solicitud que parece pretender RENFE con la invocación del artículo 18.1.e) LTAIBG y la referencia a que «*la solicitud no manifiesta ningún motivo o finalidad, de carácter público o privado, que justifique los trabajos de elaboración de la referida base de datos y el tratamiento, "a la carta", de la información.*» Debe recordarse, en este sentido, que el artículo 17 LTAIBG establece de forma explícita que no es necesario motivar la solicitud y que esa ausencia de motivación no puede sustentar una denegación del acceso por sí misma. Además, no puede desconocerse que de los diversos escritos del reclamante se desprende que su finalidad es la de someter a escrutinio la prestación de los servicios ferroviarios que se constituyen como *obligaciones de servicio de público*, por lo que resulta patente, por un lado, que no hay ausencia de motivación (que en cualquier caso sería irrelevante) y, por otro, que la pretensión encaja perfectamente con las finalidades que persigue la LTAIBG.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo anterior y el hecho de que no se ha motivado el carácter abusivo de la solicitud en su doble dimensión subjetiva y objetiva, no puede entenderse aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.



8. Por su parte, el artículo 18.1.c) LTAIBG prevé la posibilidad de inadmitir una solicitud cuando proporcionar la información requiera de una *acción previa de reelaboración*. En este punto conviene recordar que, tal y como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), «*(...) 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 (...)*». Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En la línea apuntada, este Consejo también ha integrado en la noción de reelaboración aquellos casos en los que lo realmente pretendido con la solicitud de acceso a la información es la realización de un informe *ad hoc* o a propósito para el solicitante.

En este caso, si bien los datos obran en poder de RENFE, que ha efectuado un tratamiento para proceder a su publicación, no puede desconocerse que facilitarlos con el concreto desglose que pretende el reclamante implica necesariamente volver a realizar un tratamiento de la información (desagregándola), diferenciando los datos para cada una de las estaciones de cada una de las líneas que identifica el reclamante, distinguiendo entre subidas y bajadas, y para un arco temporal que

alcanza los años 2019, 2022 y 2024. Entiende este Consejo que ese nuevo tratamiento implica una reelaboración en la medida en que la puesta a disposición de esa información supone la confección de un verdadero informe hecho a propósito para el reclamante, tarea que implica, a juicio de esta Autoridad independiente, una carga de trabajo desproporcionada respecto del valor añadido que puede aportar a la información que se publica en los citados informes del Observatorio del Ferrocarril -carga significativa que ha puesto de manifiesto RENFE tanto en su resolución, como en el informe remitido a este Consejo-.

En definitiva, atendiendo a lo expuesto y tomando en consideración la información que se encuentra publicada, entiende este Consejo que se ha justificado de forma expresa y suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

9. A la anterior conclusión no obstan las alegaciones del reclamante invocando previas resoluciones de este Consejo en las que, según alega, se ha llegado a una conclusión estimatoria ante una pretensión similar. En este sentido ha de tenerse en cuenta que la resolución de una reclamación se fundamenta en la aplicación al caso concreto de la normativa y la interpretación que de ella ha realizado el Tribunal Supremo, atendiendo, lógicamente, a las circunstancias presentes en el caso concreto. Así, las conclusiones contenidas en la resolución R CTBG 1079/2024, de 25 de septiembre, que acordó estimar la reclamación entonces interpuesta, no resultan trasladables miméticamente a este caso pues no se controvertía, en aquella reclamación, la información referida al número de viajeros -que RENFE había facilitado proporcionando idénticos enlaces que los aquí remitidos- sino la entrega de los indicadores *reales* de calidad del servicio. Tampoco la R CTBG 393/2025 resulta asimilable pues la información que se pretendía en aquel caso, respecto de la que no se consideró aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, no tenía el carácter complejo que sí se aprecia en este caso.

Al contrario, sí constan precedentes, referidos en particular al acceso a la información del número de viajeros en determinadas líneas de cercanías y en determinados años en los que el Consejo ha desestimado las reclamaciones al entender suficiente la información ya aportada en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG: por ejemplo, las resoluciones R CTBG 851/2024, de 24 de julio, o R CTBG 536/2024, de 16 de mayo.



10. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación al entender aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, sin necesidad de analizar el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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>

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

R CTBG
Número: 2025-1513 Fecha: 16/12/2025