



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 971/2025

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: gasto, taxi y autobuses, incidencias en trenes, art. 18.1.c), art. 14.1.h) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de abril de 2025 el reclamante solicitó, 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:

«Información desglosada del gasto para RENFE en taxis y autobuses sustitutivos por incidencias en los trenes, escasez de conductores y otros motivos para la línea Guardo-Cistierna-León de Cercanías».

2. Mediante resolución de 5 de mayo de 2025, de RENFE-Operadora E.P.E, se estima parcialmente la solicitud, comunicándose lo siguiente:

«El grupo empresarial al que pertenece Renfe Viajeros S.M.E., S.A. publica información anual en la que ya se incluyen índices de calidad, desempeño y parámetros de servicio, que figura en los documentos de cuentas anuales e

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



Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo. Esta información, de libre acceso, facilitada en virtud del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, satisface el interés público.

La estimación de la solicitud debe ser parcial, en cuanto no procede la elaboración del informe solicitado. Es doctrina consolidada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que el derecho de acceso no alcanza la elaboración de informes específicos, «ad hoc», para dar respuesta a una concreta solicitud de acceso, ya que daría lugar a actos futuros que exceden del concepto de información pública previsto en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. En aplicación de dicha doctrina, no procedería proporcionar información adicional sobre el presupuesto destinado al transporte alternativo por carretera, por exceder del concepto de información pública, toda vez que implicaría la elaboración de informes inexistentes, «ex novo», a partir de información heterogénea no disponible en un único soporte.

En estrecha relación con lo expuesto, procedería aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1, apartado c). Atender solicitudes de informes, que podrían multiplicarse, implicaría una carga administrativa desproporcionada, por no tratarse de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, sino que requiere un tratamiento previo (acción de reelaboración), al que no pueden venir obligadas, por mor de la normativa de transparencia administrativa, entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes (Criterio Interpretativo CI/007/2015 CTBG). No procede recopilar, extrayendo de sistemas que no están concebidos para ello, registros y datos relativos a la solicitud de forma que cumplan con las particulares especificaciones pretendidas. 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».

De manera complementaria, los datos sobre transporte alternativo solicitados, en tanto que están intrínsecamente relacionados con las incidencias en el servicio, pueden ser objeto de una lectura sesgada y utilizarse desacreditar la gestión empresarial, facilitando un objetivo de des prestigio, siendo que otras empresas competidoras no están comprendidas en el ámbito subjetivo de la legislación de transparencia administrativa. Así, sería de aplicación el límite del artículo 14.1, apartado h) de Ley de Transparencia, al suponer un perjuicio de los intereses



económicos y comerciales de la empresa de transportes y siendo lo requerido objeto de legítima protección, como otros datos de carácter empresarial.

El CTBG ha sentado que publicar información detallada sobre indemnizaciones, eventuales incidencias o dificultades en la prestación del servicio, la mayoría ocasionadas por causas ajenas al transportista, crearía una percepción pública que afectaría significativa e injustificadamente a sus intereses económicos y comerciales, colocándola en una posición desfavorable y de descrédito respecto a competidores y otros modos de transporte (los cuales no tienen la obligación de publicar información de este tipo). Por ello, la información sobre determinados costes de explotación, y de su gestión empresarial, debería considerarse como un secreto empresarial de los previstos en el apartado j) del mismo artículo 14 de la tan citada Ley. Esta conclusión tiene apoyo en numerosa doctrina sentada en resoluciones del CTBG. Por todas, la Resolución 335/2019 lista varios precedentes que comparten la posición aquí defendida.

4º.- Atendiendo a las consideraciones que anteceden, y a que la información facilitada satisface el interés público, se acuerda la admisión parcial de la solicitud, facilitando la que antecede».

3. Mediante escrito registrado el 8 de mayo 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 lo siguiente:

«No es admisible que se hable de “estimación parcial” de la solicitud cuando lo que genera esa parcialidad es la publicación por parte de RENFE de sus cuentas anuales, una obligación que tienen independiente de la ley de Transparencia y muy anterior a ella. La información que se solicita poco tiene que ver con esa publicación de cuentas generales. Por lo que esta resolución no hace una estimación parcial sino una desestimación. Se falsea la realidad a meros fines estadísticos.

Tercera: Por ello es falso que la información que se solicita esté ya publicada por lo que no procede evocar el art. 22.3 de la ley de Transparencia.

Cuarta: La resolución cita el art. 13 de la ley pues considera que los costes habituales en autobuses y taxis por los problemas crónicos de la línea de cercanías León-Guardo no obran en su poder o que no se elaboran en el ejercicio de sus

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



funciones. Evoca como causa de inadmisión aquella prevista en el art. 18.1.c. “Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. La propia cuantía del dato que RENFE deniega muestra la importancia que tienen esos servicios “excepcionales” de taxi y autobús en el normal funcionamiento de esta línea de servicio público, su carácter estructural. Resulta evidente que esta parte no está pidiendo que se elabore ningún informe específico si no que se comunique lo que RENFE ya sabe, es decir, las cantidades que anualmente paga a empresas externas para realizar un servicio interno. El esfuerzo a realizar por la operadora es lo que comúnmente se denomina hacer un “Control+F”. Por otra parte, resultaría muy preocupante para la ciudadanía que RENFE desconociese esa información, por no tenerla precisamente en un informe específico. Eso significaría que gasta ingentes cantidades de dinero en desplazar a personas en taxi sin tener ningún tipo de control sobre ese gasto.

Quinta: En la propia resolución se cita el motivo real de denegación de la información, que no es técnico o jurídico, sino político: “De manera complementaria, los datos sobre transporte alternativo solicitados, en tanto que están intrínsecamente relacionados con las incidencias en el servicio, pueden ser objeto de una lectura sesgada y utilizarse desacreditar la gestión empresarial, facilitando un objetivo de des prestigio, siendo que otras empresas competidoras no están comprendidas en el ámbito subjetivo de la legislación de transparencia administrativa. Así, sería de aplicación el límite del artículo 14.1, apartado h) de Ley de Transparencia, al suponer un perjuicio de los intereses económicos y comerciales de la empresa de transportes y siendo lo requerido objeto de legítima protección, como otros datos de carácter empresarial.”

Se recuerda que RENFE cumple en la línea de cercanías León-Guardo con una obligación de servicio público por lo que no tiene “otras empresas competidoras”. Con el argumento del “desprestigio” se podrían denegar todas las solicitudes de información pública puesto que precisamente dicho derecho siempre va a orientado a conocer el normal o anormal funcionamiento de un servicio, de una administración, de la aplicación de un derecho, etc. El contribuyente invierte ingentes cantidades de dinero para el funcionamiento de la línea León-Guardo y tiene un derecho constitucional, reforzado por la ley de 2013, en conocer cómo se administra ese dinero.

4. Con fecha 8 de mayo 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 26 de mayo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente,



escrito de RENFE Operadora en el que se reitera lo manifestado en la resolución dictada respecto de la improcedencia de facilitar la información con arreglo a lo dispuesto en los artículos 13 y 18.1.c) LTAIBG y el perjuicio que, en todo caso, se causaría a los intereses económicos y comerciales del grupo RENFE, resultando de aplicación el artículo 14.1.h) LTAIBG.

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*».

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 <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>



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 información sobre el gasto que le ha supuesto a RENFE la habilitación de taxis y autobuses sustitutivos por incidencias en los trenes de la línea Guardo-Cistierna-León de Cercanías.

La compañía dictó resolución por la que estima parcialmente la solicitud, facilitando información sobre sus «cuentas anuales e Informes de Responsabilidad Social y Gobierno Corporativo», pero no dando acceso a lo concretamente solicitado, con arreglo a lo previsto en los artículos 13, 18.1.c) y 14.1.h) LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, debe precisarse que asiste la razón al reclamante cuando afirma que la información sobre los informes de cuentas anuales que se proporciona a través de un enlace (utilizando la posibilidad establecida en el artículo 22.3 LTAIBG para formalizar el acceso) no resulta suficiente, en la medida en que no se da respuesta a la concreta pretensión ejercida. En consecuencia, procede verificar, en primer lugar, si en este caso concurre la causa de inadmisión esgrimida por la entidad pública empresarial en relación con lo previsto en el artículo 13 y 18.1.c) LTAIBG.

El punto de partida a estos efectos, como ya se ha señalado en múltiples resoluciones de este Consejo, es que la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública, exige una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales, lo que no permite aceptar 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*» [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)]

Por lo que concierne, al análisis de la alegada causa de inadmisión y, por tanto, si la entrega de la información supone la elaboración de un informe «*ad hoc*», para dar respuesta a esta concreta solicitud de acceso y comportaría una *acción previa de reelaboración*, conviene recordar que tal y como se puso de manifiesto por el Tribunal Supremo en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) 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*

R CTB
Número: 2025-1526 Fecha: 19/12/2025



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 (...).

En este caso, RENFE-Operadora EPE basa fundamentalmente la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG en que la entrega de esa información «*implicaría la elaboración de informes inexistentes, «ex novo», a partir de información heterogénea no disponible en un único soporte*» y que la información solicitada no puede facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, siendo preciso llevar a cabo «*un tratamiento previo*».

Estas alegaciones no pueden ser acogidas como justificación adecuada de la causa de inadmisión aplicada. La reelaboración a la que se refiere la LTAIBG viene referida a la creación de información nueva o a un complejo proceso de reformulación de información, que va más allá de una simple recopilación de datos.

En este caso, entiende este Consejo que RENFE Operadora tiene que tener disponible, sin necesidad de llevar a cabo una reelaboración del calado que exige el artículo 18.1.c)LTAIBG, los datos relativos al gasto que se haya producido como consecuencia de la habilitación de medios alternativos a la linea de ferrocarril que ha sufrido determinadas incidencias. Desde esta perspectiva, no se aprecia una

especial complejidad en la elaboración e la información ni una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información —pues sirve para dar a conocer el coste que ocasiona a RENFE Operadora atender unos servicios que se hace preciso por determinadas incidencias en el funcionamiento de sus líneas ferroviarias—.

Asimismo, se recuerda que pudo recurrir a la ampliación del plazo máximo para resolver la solicitud, previsto en el artículo 20.1 LTAIBG, para los casos en que «*el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

4. Tras el examen de la causa de inadmisión invocada, corresponde verificar si concurre el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG que invoca la entidad reclamada

Conviene recordar en este punto que, con arreglo al criterio interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo, (a) los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación, ni absolutamente en relación con los



contenidos; (b) su aplicación no será, en ningún caso, automática, debiéndose analizar, por el contrario, si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable (test del daño), no pudiendo afectar o ser relevante para un determinado ámbito material; y, finalmente (c) su aplicación ha de ser justificada y proporcional, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y siempre que no exista un interés prevalente que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).

En la misma línea se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la ya mencionada Sentencia de 16 de octubre de 2017 (ECLI:TS:2017:3050), en la que señala que «*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley*».

Sobre este particular alega RENFE que este Consejo ha sentado que publicar información detallada sobre eventuales incidencias o dificultades en la prestación del servicio crearía una percepción pública que afectaría los intereses económicos. Sin embargo, tales alegaciones no resultan de recibo pues, aparte de sustentarse en una resolución del año 2019 que no tienen en cuenta los eventuales matices introducidos en la doctrina por resoluciones posteriores, desconoce que este Consejo resuelve aplicando la normativa y la jurisprudencia atendiendo a las concretas circunstancias del caso. A lo anterior se une que no se está solicitando en este caso una *información detallada* de incidencias, sino el coste en servicios alternativos (para una determinada línea cuando se producen incidencias), lo que no es exactamente lo mismo y claramente entraña con los fines establecidos en la Ley de transparencia.

Por otro lado, sostiene RENFE que proporcionar esa información, «*en tanto que están intrínsecamente relacionados con las incidencias en el servicio, pueden ser objeto de lectura sesgada y utilizarse para intentar desacreditar la gestión empresarial, facilitando un blanco de desprecio*» y generando una *desconfianza en el transporte ferroviario*. Sin embargo, la simple enunciación de un daño hipotético (posibilidad de una lectura sesgada) no resulta suficiente como justificación de la denegación del acceso. Debe reiterarse, tal como este Consejo ha puesto de relieve en el Criterio Interpretativo 1/2019, que el perjuicio a tales intereses ha de ser real, indubitable, manifiesto, y en este caso, la afectación de la información por el límite se afirma en términos meramente hipotéticos o de posibilidad, alegando que la información es susceptible de ser utilizada ilegítimamente, pero no se refiere un daño real, concreto, definido y evaluable.



Por otro lado, tal como este Consejo ha señalado en anteriores ocasiones en que RENFE ha invocado la concurrencia de este límite en relación con un pretendido daño reputacional —entre ellas la R CTBG 204/2025, de 24 de febrero, la R CTBG 451/2024, de 18 de abril, o la R CTBG 1079/2024, de 25 de septiembre—, si bien es cierto que la reputación de una empresa es uno de los elementos con influencia directa sobre la posición de esa empresa entre los competidores, también lo es que, en este caso, no sólo se habla de ese eventual perjuicio en términos hipotéticos o de posibilidad (*podría utilizarse* para una lectura sesgada, facilitando un *blanco de desprecio*) sino que, en la necesaria ponderación entre el interés de la empresa en mantener en secreto el gasto en medios de transporte alternativos en una determinada línea ferroviaria de cercanías (y un concreto tramo) y el interés público en conocer dicha información, prevalece el segundo. No puede obviarse que los servicios de cercanías se configuran como una obligación de servicio público que debe asumir RENFE, subvencionada o compensada con recursos públicos, y, desde esta perspectiva, el acceso a este tipo de información encaja con la finalidad de la ley, contribuye al escrutinio del uso de los fondos públicos gestionados por una sociedad estatal y permite constatar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas a la entidad.

En definitiva, en la ponderación que debe llevarse a cabo para la aplicación de un límite de acceso entre los perjuicios que puede suponer la divulgación de lo solicitado y el interés público o privado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 14.2 LTAIBG sobre la aplicación justificada y proporcionada de los límites a su objeto y finalidad de protección, se decanta claramente en este caso por el interés público de la información, que tiene relevancia para tener conocimiento de este capítulo de gasto de la entidad pública empresarial y de lo que significa respecto a los costes ferroviarios.

5. En consecuencia, no considerándose justificada la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, ni aplicable el límite al que se ha hecho referencia, debe estimarse la reclamación a efectos de que se proporcione la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.



SEGUNDO: INSTAR a RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

Información desglosada del gasto para RENFE en taxis y autobuses sustitutivos por incidencias en los trenes, escasez de conductores y otros motivos para la línea Guardo-Cistierna-León de Cercanías.

TERCERO: INSTAR al RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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

R CTBG
Número: 2025-1526 Fecha: 19/12/2025

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>