



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1345/2025

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria

Palabras clave: transporte, ferrocarril, mensajería, arts. 13, 14.1.h, 18.1.c y 18.1.e LTAIBG

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 8 de mayo 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 gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Renfe publica y utiliza la aplicación de mensajería instantánea Whatsapp para sus comunicaciones en detrimento de otras soluciones como aplicaciones web en navegador u opciones de software libre que no reforzarían el oligopolio existente en el mercado de tiendas de aplicaciones de teléfonos móviles, que no obligarían a las personas usuarias a utilizar un sistema operativo y tienda de móviles determinadas y que serían más respetuosas con los derechos digitales de las personas usuarias y no supondrían un sacrificio de la soberanía digital de la ciudadanía en su conjunto.»

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



¿Pueden indicar cuáles han sido los criterios utilizados para elegir Whatsapp, por qué otras alternativas han sido descartadas y cuánto dinero cobran de o pagan a la empresa privada responsable de la comercialización de la citada aplicación?»

2. Mediante resolución de 8 de junio de 2025 se resolvió lo siguiente:

«(...)

3º.- *Una vez analizada la solicitud, procede su inadmisión por los siguientes motivos:*

El propósito de la solicitud no es la obtención de información pública, atendiendo al concepto del artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino el de recabar una valoración o pronunciamiento sobre una concreta cuestión, supuesto abordado por la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), n.º 67/2015, de 29 de mayo. También excede del derecho de acceso la elaboración de respuestas expresas a consultas sobre criterios de actuación, (Resolución 186/2015, de 9 de septiembre, del CTBG).

Así, el CTBG, de forma concorde con la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, reconoció la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre información pública (Resolución R/0276/2018).

La carga de resolver estas consultas constituye es incoherente con los fines de la Ley de Transparencia, siendo una causa de inadmisión del artículo 18.1. e). Se han venido rechazando solicitudes que, en lugar de obtener información pública, realmente buscan invitar a reflexionar sobre una determinada cuestión, (Resolución 166/2016, de 6 de octubre, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública), o conseguir una valoración subjetiva o posicionamiento respecto una determinada materia (Resolución RT 0129/2016, de 13 de octubre, del CTBG).

Concurre además la causa de inadmisión contemplada en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley de Transparencia: «[s]e inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración», en tanto que la solicitud no constituye una petición de acceso a información pública que pueda responderse con la entrega de una determinada información preexistente. Al contrario, se están solicitando una serie de razones, motivos y criterios que requerirían la elaboración de un documento específico, exclusivamente preparado para atender a lo requerido por el solicitante. Al respecto, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: «(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse



expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. (...)».

Es aplicable la doctrina sentada en la reciente Resolución del CTBG 2025-0068, de fecha 22 de enero de 2025:

«Sentado lo anterior, conviene recordar que el objeto del derecho reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la información pública definida, en el artículo 13 LTAIBG, como los documentos y contenidos que obren en poder de los sujetos obligados por haber sido elaborados y adquiridos en ejercicio de sus funciones. Del tenor legal se desprende que la preexistencia de la información es el presupuesto necesario para el ejercicio del derecho; sin que tampoco encuentren amparo en este derecho (por no configurarse como información) aquellas solicitudes en la que lo pretendido es, bien la actuación material del sujeto obligado, bien la justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra; bien la respuesta a una valoración política de determinadas actuaciones o a críticas o juicios subjetivos de la actuación de los poderes públicos (con independencia de su mayor o menor acierto).»

Sin perjuicio de lo expuesto, se informa, de manera graciable, que la premisa de la que parte la solicitud resulta errónea. El ofrecimiento de información de interés sobre el estado de la circulación de los trenes de Cercanías a través de la herramienta de mensajería instantánea WhatsApp únicamente constituye una alternativa o complemento opcional que, en modo alguno, actúa en detrimento, desplaza, desincentiva o limita el acceso a otros canales de información.

En efecto, los viajeros pueden acceder a avisos sobre el servicio a través de otros canales, como <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/renfe-al-dia/avisos> y <https://www.adif.es/estado-de-la-red> a través del navegador de su elección sin la necesidad de instalación de software adicional.

Igualmente, las comunicaciones a través de la citada herramienta de mensajería instantánea en lo relativo a viajes y a la adquisición de títulos de transporte constituyen también una alternativa o posibilidad que el viajero puede discrecionalmente aceptar (y revocar en cualquier momento), existiendo otros métodos de comunicación que cumplirían con los parámetros citados por el petionario, como lo sería el correo electrónico del viajero.

En cualquier caso, la puesta a disposición de diferentes medios de comunicación, para que los viajeros puedan escoger aquellos que más se adapten a sus circunstancias o necesidades, no sería merecedora de reproche, por redundar en beneficio de los clientes.



El objetivo de este tipo de iniciativas es hacer llegar la información al mayor número de usuarios posibles de la forma más ágil e inmediata posible, puesto que se trata de comunicaciones de incidencias operativas e información relacionada con su viaje y, precisamente por ello, es necesario priorizar la inmediatez a la hora de elegir el canal de comunicación.

Se ha buscado la herramienta de mayor difusión dentro del mercado de mensajería, para que los usuarios no precisen de una instalación adicional de aplicaciones para este servicio. Según los datos más recientes del Panel de Hogares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), correspondientes al segundo trimestre de 2024, WhatsApp se mantiene como la aplicación de mensajería más utilizada en España, con un 93,2% de los internautas españoles utilizándola habitualmente para enviar mensajes.*

Finalmente, en cuanto a los datos sobre costes requeridos, resulta de aplicación el límite del artículo 14.1, apartado h) de la Ley de Transparencia. En servicios sometidos a competencia, informar sobre determinados detalles de valor comercial, relativos a costes, servicios complementarios o estrategias empresariales, (que los competidores no están obligados a proporcionar), implicaría poner a disposición de los competidores información que no debe ser compartida, vulnerando los intereses económicos de la empresa concernida. Debe tenerse en cuenta la protección de la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española, y el derecho subjetivo a proteger determinados activos y datos, que las empresas pueden hacer valer frente a terceros y la propia Administración, pudiendo llegar a constituir secreto empresarial.

4º.- Atendiendo a las consideraciones que anteceden, procede la inadmisión de la solicitud en aplicación de los artículos 13 y 18.1, apartados e) y c), de la Ley de Transparencia, siendo de aplicación complementaria el límite previsto por el artículo 14.1. h) de la citada norma.»

3. Mediante escrito registrado el 30 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 24](#)² LTAIBG en la que pone de manifiesto lo que sigue:

«Los contratos, convenios, cláusulas contractuales, estudios internos, cantidades económicas efectivamente pagadas, informes técnicos comparativos, registros de

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



pagos, actas de reuniones en las que se tomase la decisión o se establecieran los criterios de selección solicitados están archivados en Renfe Operadora o en el Ministerio correspondiente.

No pido un informe nuevo sino copias de documentos ya existentes.

Las valoraciones o invitaciones a la reflexión que pudiera incluir una solicitud de información amparada por la Ley de Transparencia no eximen ni a la ciudadanía de su derecho de acceso, ni a la Administración de su obligación de proporcionarla. Renfe Operadora realiza una interpretación y valoración subjetiva de la solicitud de información inadecuada porque no se busca recabar una valoración o pronunciamiento.

Debería ceñirse a lo objetivo de la misma y a su obligación de hacer públicos los documentos relacionados solicitados de los que disponga. Toda inadmisión debe explicar de forma pormenorizada la razón por la cual cada documento concreto se excluye del derecho de acceso. La resolución se limita a citas genéricas de resoluciones del CTBG sin conectar cada precepto legal con la información solicitada».

4. Con fecha 1 de julio 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 considerase pertinentes. El 11 de julio de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Es criterio asentado por esa Autoridad Administrativa Independiente que no son admisibles al amparo de este régimen las peticiones de valoración o pronunciamientos sobre determinadas cuestiones, como no lo son tampoco las peticiones de información sobre el funcionamiento de determinados servicios.

Sobre la alegación del reclamante relativa a la supuesta generalidad de la Resolución, procede señalar que la Resolución identificó de manera clara y precisa las causas de inadmisión y los límites aplicables. Asimismo, fundamentó dichas causas en doctrina y jurisprudencia consolidada, añadiendo información facilitada voluntariamente, aclarando el uso opcional y no excluyente de la aplicación WhatsApp como canal de comunicación, así como la existencia de canales alternativos plenamente accesibles.

Tal y como se expuso en la Resolución, excede del ámbito del derecho de acceso a la información pública, conforme al artículo 13 de la Ley de Transparencia, la pretensión de obtener: i) valoraciones, ii) respuesta a juicios subjetivos sobre



actuaciones, iii) pronunciamientos interpretativos sobre cuestiones concretas o iv) la elaboración de respuestas expresas a consultas sobre criterios de actuación. Esta interpretación ha sido reiteradamente sostenida por el CTBG, entre otras, en sus Resoluciones núm. 67/2015, de 29 de mayo; 186/2015, de 9 de septiembre y 2025-0068, de 22 de enero de 2025.

La solicitud plantea una petición de justificación de decisiones, solicitando los «criterios utilizados», las razones de descarte de otras opciones y los motivos de elección de una herramienta tecnológica concreta. Tales extremos no constituyen información pública en los términos del artículo 13, sino que implican una valoración o pronunciamiento ad hoc, lo que excede del objeto del derecho de acceso.

Debe insistirse en que la carga que supondría atender este tipo de solicitudes es relevante y que la petición no es conforme con los fines perseguidos por la Ley de Transparencia, concurriendo la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e). En este sentido, está consolidada la inadmisión de solicitudes que, en lugar de pretender el acceso a información pública, buscan inducir una reflexión o posicionamiento de sobre determinadas cuestiones (Resolución 166/2016, de 6 de octubre, de la Comisión de Garantía del derecho de Acceso a la Información Pública), o bien intentan obtener valoraciones subjetivas o posicionamientos (RT 0129/201, de 13 de octubre del CTBG).

Adicionalmente, la reclamación no desvirtúa la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley de Transparencia. La solicitud no podía responderse con la entrega de una determinada información preexistente. Al contrario, se solicitaron una serie de razones, motivos y criterios. Esto requeriría la elaboración de un documento específico, exclusivamente preparado para atender a lo requerido por el solicitante o verter en la resolución el resultado de esa labor, algo que no procedía. Esta interpretación ha sido avalada por el propio CTBG en su Criterio Interpretativo CI/007/2015.

Cabe reafirmar que la información solicitada no se encuentra recogida de forma unitaria, estructurada o consolidada en un único documento. Atender adecuadamente a esta solicitud implicaría necesariamente la recopilación, análisis y síntesis de información dispersa en distintos departamentos o unidades organizativas, como pueden ser las áreas de tecnología, contratación, comunicación y estrategia digital. Cada una de estas áreas podría disponer de elementos parciales o fragmentarios que, por sí solos, no constituyen una respuesta completa ni articulada a lo solicitado. La elaboración de una contestación coherente



y argumentada requeriría, por tanto, una tarea de integración y elaboración intelectual.

Por último, en relación con los datos relativos a los costes solicitados, la reclamación no aporta nada respecto a la concurrencia, evidentemente subsidiaria, del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia. En el contexto de servicios sujetos a competencia, la divulgación de información con valor comercial, como costes, servicios complementarios o estrategias empresariales, implicaría una ventaja competitiva indebida para terceros, vulnerando los intereses económicos de la entidad concernida.

Esta protección encuentra amparo en el artículo 38 de la Constitución Española, que garantiza la libertad de empresa, así como en el derecho subjetivo de las empresas a proteger determinados activos y datos frente a terceros y frente a la propia Administración, pudiendo al tener la condición de secreto empresarial. No procede reseñar la copiosa jurisprudencia, también del tribunal de Justicia de la Unión Europea que reconoce la protección de esta actividad desarrollada en el mercado por empresas. Al respecto, la titularidad de las acciones no puede determinar que decaiga esta protección.

Renfe Viajeros S.M.E. presta servicios de transporte. Tanto sus competidores privados como esta empresa prestan un servicio de interés general. También lo es, según la definición legal el transporte de mercancías. No se configura como servicio público, en cuanto no hay reserva de a favor del sector público (publicatio). En este marco, asimétrico, en el que solo los operadores públicos quedan sometidos a la Ley de Transparencia, resulta obligado ser muy rigurosos en cuanto a la apreciación de la concurrencia de las causas de inadmisión y de los límites legales. De lo contrario, las mercantiles públicas resultarán de peor condición que sus competidoras. Por ello, cabe concluir que la tesis de la Resolución no ha sido desvirtuada y que no es el cauce escogido el idóneo para lo que se pretende obtener.

Y, en virtud de lo expuesto,

Solicita que se tenga por cumplimentado el trámite para el que se ha dado traslado a esta entidad y, en su virtud, tras la tramitación que en Derecho proceda, acuerde desestimar la reclamación formulada contra la Resolución, confirmándola en todos sus extremos».

R CTBG

Número: 2025-1545 Fecha: 26/12/2025



5. El 15 de julio de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el siguiente 16 de julio de 2025 en el que señala:

«Renfe insiste en sus alegaciones en centrar la atención en la parte subjetiva de la solicitud obviando las obligaciones que derivan de la parte objetiva de la misma. Conviene aclarar nuevamente que la solicitud requiere implícitamente que se proporcionen documentos ya existentes que contengan valoraciones, criterios de selección del software o de la estrategia de comunicación con los clientes, justificación de decisiones y motivos de elección de una herramienta tecnológica concreta, copias de actas de reuniones relacionadas, entre otros, relacionados con la solicitud. No se pide reelaboración ni un pronunciamiento ad hoc.

Que Renfe no pueda proporcionar una respuesta perfecta según su criterio no le exime de proporcionar los documentos disponibles para dar una respuesta parcial a la solicitud.

Que la información solicitada no se encuentre en un único documento tampoco exime de proporcionarla, siempre que el volumen solicitado sea razonable y bien acotado como en este caso, relacionado con una aplicación concreta. Si han identificado 4 áreas como posibles tenedoras de documentos relacionados, ya tienen parte del trabajo hecho.

No es objeto de la solicitud de información recibir una contestación coherente y argumentada. La solicitud de información permite requerir datos y documentos que guardan las administraciones públicas en nombre de la ciudadanía, no les pertenecen, no he solicitado datos personales ni de seguridad nacional. La ciudadanía es capaz de sacar sus propias conclusiones (o ninguna) con los datos proporcionados según estime oportuno. Renfe Operadora debe limitarse a proporcionar los datos o documentos solicitados independientemente de que con ellos se puedan alcanzar unas conclusiones más o menos coherentes según su criterio. No se debe juzgar el objetivo de la obtención de los documentos solicitados por la ciudadanía ni limitar su obtención porque el mismo no se considere adecuado de manera subjetiva.

Solicita

Que se tengan por formuladas estas alegaciones y se incorporen al expediente para tenerlas en cuenta.

R CTBG

Número: 2025-1545 Fecha: 26/12/2025



Que mi solicitud de información sea admitida a trámite y se proporcionen los documentos relacionados con la decisión de la elección de la aplicación de mensajería instantánea relacionada disponibles que no requieran reelaboración y cuyo acceso esté amparado por la Ley de Transparencia. En caso de no existir tales documentos por no quedar constancia por escrito de este tipo de decisiones en Renfe Operadora o en el Ministerio correspondiente, debería indicarse tal extremo en la respuesta a la solicitud de acceso a la información. Para cada documento o tipo de documento existente y no proporcionado, debería justificarse la respuesta negativa.

Que el Consejo de Transparencia estudie la reclamación y se pronuncie al respecto solicitando la entrega de la documentación requerida según proceda.»

6. Con fecha 2 de octubre de 2025, el reclamante remitió un escrito interesándose sobre el plazo de notificación de la resolución del expediente de reclamación, siendo contestado a través de escrito de este Consejo de 9 de octubre de 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».

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, formulada en los términos que han quedado reflejados en el antecedente primero de esta resolución.

La entidad requerida resolvió inadmitir a trámite la solicitud en virtud de los artículos 13 y 18.1 c) y e) LTAIBG por considerar que no se trata de información pública, que, en cualquier caso, implicaría una tarea de reelaboración y que no responde a los fines que persigue la LTAIBG. Subsidiariamente invoca el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG por suponer una desventaja respecto de los competidores, en particular, Renfe Viajeros S.M.E., S.A.

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 del sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

No existe duda en este caso que la entidad reclamada es un sujeto obligado por la LTAIBG en toda su extensión, pues se trata de una entidad pública empresarial y, por tanto, un organismo público vinculado o dependiente de la Administración General del Estado [artículos 84.1.a) 1 y 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre] al que resultan plenamente aplicables las disposiciones contenidas en la LTAIBG respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información [artículo 2.1.c) LTAIBG].

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada –criterios empleados para optar por una aplicación de mensajería instantánea y cuantía que se abona a la empresa–, resulta evidente que se trata de una información que obra en poder de RENFE E.P.E por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones; funciones que, de acuerdo con el citado artículo 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se configuran como actividades prestacionales, de gestión de servicios o de



producción de bienes de interés público y que, en este caso concreto, se refieren a «la prestación de servicios de transporte ferroviario, tanto de viajeros como de mercancías, que incluirá el mantenimiento de material rodante, y de *otros servicios o actividades complementarias o vinculadas al transporte ferroviario*, en los términos establecidos en la Ley del Sector Ferroviario y en las normas que la desarrollen», según dispone el artículo 3 de Estatutos de la entidad, aprobados por Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre.

Como se acaba de apuntar, los elementos que definen la naturaleza pública de una información (sobre la que ha de sustentarse el ejercicio del derecho) son únicamente los establecidos legalmente; elementos que pivotan sobre la naturaleza pública del órgano o 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 de sus funciones. No puede, en consecuencia, compartirse lo sostenido por la entidad reclamada de que el objeto de lo solicitado invita a reflexionar sobre una determinada cuestión o que con él se pretende conseguir una valoración subjetiva o posicionamiento respecto de una determinada materia. En el presente caso, no hay tal perspectiva, no resultando de aplicación la doctrina de este Consejo contenida en la R CTBG 0068-2025, de 22 de enero de 2025 invocada en la resolución recurrida, por cuanto su objeto consistía en acceder a los documentos que justifican que no haya una línea de AVLO entre Granada y Madrid, presupuesto de hecho que difiere del procedimiento de reclamación ahora examinado.

5. Realizada esta previa precisión, en lo que atañe a la verificación de las causas de inadmisión invocadas en la resolución impugnada, debe recordarse que la interpretación y aplicación de las restricciones al ejercicio del acceso deben realizarse de forma estricta, cuando no restrictiva, de tal forma que no supongan un menoscabo del derecho de acceso. Debe tratarse, además, de una aplicación proporcionada que tome en consideración las concretas circunstancias del caso y los diversos intereses y derechos afectados, teniendo en cuenta la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información.

En concreto, por lo que concierne a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG el Tribunal Supremo ha señalado 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 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] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

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 aquellos 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 este caso, RENFE-Operadora, E.P.E, señala en la resolución impugnada, reiterándolo en el trámite de alegaciones, que se solicitan una serie de razones, motivos y criterios que requerirían la elaboración de un documento específico, exclusivamente preparado para atender a lo requerido por el solicitante.

Este Consejo entiende, no obstante, que facilitar los criterios utilizados que han decantado a la entidad contratar con la empresa de mensajería instantánea, así como la cuantía que abonan por dicha actividad ni supone la elaboración de un informe ad hoc ni implica un tratamiento de información compleja que permita aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. No puede entenderse aplicable, por tanto, esta causa de inadmisión de la solicitud de acceso.



6. A idéntica conclusión ha de llegarse por lo que respecta al pretendido carácter abusivo de la solicitud en el artículo 18.1.e) LTAIBG pues no se aprecia el cumplimiento de los dos requisitos cuya apreciación acumulativa exige el Tribunal Supremo para poder aplicarla: (i) que el ejercicio del derecho sea abusivo (carácter abusivo) (ii) y que dicho ejercicio abusivo o excesivo no esté justificado con la finalidad de la transparencia pública [STS de 12 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3870)].

En efecto, en la determinación del carácter abusivo del ejercicio del derecho de acceso a la información debe partirse de la definición contenida en el artículo 7.2 del Código Civil: «[t]odo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho». Y según la jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS de 15 noviembre de 2010, FJ 8 (ECLI:ES:ES:2010:6592)— es necesario constatar «(...) la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (...); exigiendo su apreciación (...) una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).» Circunstancias, estas, que deben ser argumentadas por quien alega ese carácter abusivo.

En este caso, RENFE OPERADORA se limita a afirmar que el objeto de la solicitud es incoherente con los fines de la LTAIBG, sin ulterior motivación adicional. En sentido contrario a lo sostenido por la parte reclamada, a juicio de este Consejo resulta evidente que la información solicitada se ajusta a las finalidades de la transparencia explicitadas en el preámbulo de la propia LTAIBG –conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones–, en la medida en que pretende accederse a los criterios que justifican la contratación de una específica aplicación de mensajería instantánea y su coste económico que, como ya se ha apuntado, se encuentra vinculada a la satisfacción de intereses y servicios públicos. Teniendo en cuenta lo anterior, y los concretos términos en que se ha realizado la solicitud de acceso, no se ha acreditado que la entrega de la información que se demanda suponga un gravamen desproporcionado para la entidad reclamada.

En consecuencia, considera este Consejo que no se ha justificado adecuadamente la aplicabilidad de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.



7. Descartado, por tanto, el carácter abusivo de la reclamación, corresponde verificar ahora si proporcionar la información relativa al coste de la página web de RENFE y a las empresas que se han contratado para el diseño y mantenimiento, supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad, tal como se alega invocando el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

Debe comenzarse recordando, en primer lugar, 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 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 constatar 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»*.

En este caso, RENFE se limita a alegar que facilitar los datos sobre los costes requeridos «implicaría poner a disposición de los competidores información que no debe ser compartida, vulnerando los intereses económicos de la empresa concernida», apoyándose, a estos efectos, en el derecho de libertad de empresa en el artículo 38 de la Constitución Española.

A juicio de este Consejo, si bien el conocimiento de la cuantía que cobran de o pagan a la empresa de mensajería instantánea pudiera llegar a suponer la divulgación de estrategias económicas de RENFE, no se ha justificado que ello provoque una desventaja competitiva respecto de otros operadores. Sin embargo, en la necesaria ponderación entre el interés de la entidad pública en no proporcionar esa información y el interés público en acceder, ha de prevalecer el segundo.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

R CTBG

Número: 2025-1545 Fecha: 26/12/2025



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

- *criterios utilizados para elegir Whatsapp, por qué otras alternativas han sido descartadas y cuánto dinero cobran de o pagan a la empresa privada responsable de la comercialización de la citada aplicación.*

TERCERO: INSTAR a RENFE-Operadora, E.P.E./ 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

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>