



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2066/2025

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: gasto, periódicos para viajeros, art. 14.1.h) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 5 de agosto de 2025 el reclamante solicitó a RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Inversión realizada por RENFE en periódicos de papel que se regalan a los pasajeros de algunas líneas de tren desglosado por años entre 2015-2024 y a su vez desglosado por medio de comunicación».

2. Mediante resolución de 2 de septiembre de 2025, se facilita la siguiente respuesta:

«Que la mercantil prestadora de estos servicios de transporte, Renfe Viajeros S.M.E., S.A. (en adelante, Renfe Viajeros) se incluya en el ámbito subjetivo de aplicación de

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



la Ley de Transparencia no implica que toda la información que maneje en el desarrollo de su actividad empresarial tenga automáticamente la consideración de información pública. El artículo 13 de la Ley de Transparencia circunscribe el objeto del derecho de acceso a los contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de funciones públicas. El concepto de «funciones» debe interpretarse en sentido estricto, vinculado al ejercicio de potestades administrativas o al manejo de fondos públicos, y no puede extenderse a actuaciones desarrolladas en el marco de la actividad comercial ordinaria de una sociedad mercantil que opera en un mercado liberalizado y competitivo. La información solicitada, referida a la distribución de prensa gratuita a determinados viajeros, forma parte de las estrategias comerciales de fidelización de Renfe Viajeros, orientadas a la mejora de su posicionamiento en el mercado. Se trata, por tanto, de información de naturaleza privada y empresarial, ajena al ámbito de lo público, y que no puede considerarse comprendida en el concepto de «información pública» definido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Aparte del artículo 13, también resulta procedente la aplicación parcial de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados c) y e), de la Ley de Transparencia. La atención a la solicitud requeriría la elaboración de un documento «ad hoc», al no existir una documentación concreta que recoja de forma directa y estructurada los datos requeridos (Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG). Igualmente, no se corresponde con los fines de la Ley de Transparencia facilitar información asimilable a una base de datos de carácter comercial.

Adicionalmente, resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas.

La información solicitada incluye datos sensibles sobre costes e inversiones, con valor estratégico y competitivo, cuya divulgación podría afectar negativamente la posición de Renfe Viajeros en sus procesos de negociación y en el entorno comercial en el que opera. Además, no se trata de información vinculada al ejercicio de funciones públicas ni al uso de fondos públicos, sino de contenido empresarial protegido como secreto conforme a la Ley 1/2019, de Secretos Empresariales.

A este respecto, los órganos jurisdiccionales comunitarios han advertido sobre los riesgos de una ponderación excesiva de principios de transparencia frente a la confidencialidad que debe regir en el ámbito de la contratación. En particular, cabe



citar la Sentencia del Tribunal General (Sala Sexta) de 21 de septiembre de 2016 (asunto T-363/14), así como la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2022 (asunto C-54/21), ambas relativas a la protección de conocimientos técnicos y comerciales en el marco de procedimientos contractuales, sin perjuicio de su consideración como secretos empresariales.

Tampoco se refieren, en la solicitud, motivos que justifiquen la prevalencia del derecho de acceso sobre la protección de estos intereses económicos legítimos, por lo que resulta plenamente aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG.

Por último, resulta especialmente relevante traer a colación la Resolución 2025-0618, de 29 de mayo de 2025, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en relación con este mismo solicitante. Dicha resolución se refiere a una solicitud de acceso a información sobre costes e inversiones por parte de Renfe Viajeros y concluye que no procede facilitar dicha información por resultar contraria al límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Dicha Resolución también advierte que “de continuar incrementándose el número de solicitudes presentadas ante la entidad reclamada, el uso que el reclamante viene haciendo del derecho de acceso a la información es susceptible de afectar gravemente a su actividad ordinaria, lo que puede llevar a calificar su actuación como abusiva; y, en la misma línea, resulta susceptible de afectar gravemente a la actividad de este Consejo en la resolución de las reclamaciones presentadas por otros ciudadanos”. Por lo tanto, en aplicación de dicha doctrina, procedería igualmente la desestimación de la reclamación formulada».

3. Mediante escrito registrado el 25 de septiembre 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 siguiente:

«(...) citan la resolución 2025-0618 siendo estimatoria hacia mí como si me quitase la razón mencionando que en el caso de haber un abuso de solicitudes, estas se me pueden negar. En lo que llevo de año he hecho 9 solicitudes a Renfe, es decir, una

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



por mes y supuestamente eso puede afectar al trabajo ordinario de los trabajadores (...).»

4. Con fecha 26 de septiembre 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 22 de octubre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se reitera lo manifestado en la resolución dictada.
5. El 22 de octubre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza

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>



“pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre el gasto de RENFE en periódicos que pone a disposición de los pasajeros en sus trenes.

La entidad requerida inadmite la solicitud invocando lo previsto en el artículo 13 LTAIBG, por considerar que lo solicitado no es información pública, al haber sido generada en el marco de la actividad comercial ordinaria de la compañía y no en el ejercicio de funciones públicas. También considera de aplicación las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, así como el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, que hace referencia a la protección de los intereses económicos y comerciales.

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

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



Como ya ha recordado este Consejo en su reciente Resolución R CTBG 574/2025, de 23 de mayo, en referencia a la naturaleza jurídica de la entidad, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. es una sociedad mercantil estatal dependiente de la entidad pública empresarial Renfe-Operadora, que es propietaria del 100 % de sus acciones, por lo que 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, –gastos en la adquisición de prensa en papel que se pone a disposición de los viajeros– 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.

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

5. Constatado el carácter de *información pública* de lo solicitado, este Consejo considera que tampoco se han justificado las causas de inadmisión previstas en los apartados c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG.

Respecto a la referencia que se hace a que la respuesta a la solicitud requeriría la elaboración de un documento «ad hoc», debe recordarse que, de conformidad con los artículos 12 y 13 LTAIBG, lo que el derecho a la información pública ampara es el acceso a “contenidos o documentos en todo tipo de formato o soporte”, “que obren en poder del órgano al que se solicitan” y “que hayan sido elaborados o adquiridos



en el ejercicio de sus funciones”, circunstancias que se dan en la solicitud presentada, puesto que no se ha negado la existencia de esta, no habiéndose justificado la necesidad de llevar a cabo una tarea de reelaboración de entidad suficiente que hiciera aplicable lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

Otro tanto puede decirse de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, causa que simplemente resulta mencionada por la entidad. En relación a este punto, debe recordarse, una vez más, que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que está reconocido y regulado en términos muy amplios en la propia Constitución y en la legislación de desarrollo, lo que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*, tal como ha subrayado repetidamente el Tribunal Supremo (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:3530 y varias posteriores), requiriéndose en todo caso una *«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, entre otras).

6. Por último, debe verificarse si proporcionar la información relativa al coste de poner a disposición de los viajeros la prensa escrita 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.

Desde la perspectiva apuntada conviene recordar, 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, debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que *«por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”».*

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

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



6. En este marco no cabe desconocer que este Consejo ya se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre cuestiones similares, dando lugar a diversas resoluciones (que atienden a las concretas circunstancias concurrentes) que conforman una serie de precedentes cuyo resumen resulta de interés para la resolución de esta reclamación.

En lo que aquí interesa, atendiendo a lo solicitado —inversión en *periódicos de papel que se regalan a los pasajeros* con un determinado desglose—, debe traerse a colación la R CTBG 1485/2025, de 5 de septiembre, en la que se acordó la desestimación de la reclamación frente a la denegación de acceso a información referida a usuarios, ingresos y coste del *rebranding* de la plataforma de movilidad integral de Renfe (Doco) al entender que su difusión sí afectaba a los intereses comerciales de una empresa, pues la plataforma ofrecía servicios de valor añadido prestados también por múltiples competidores y conocer los ingresos y los viajes que se habían generado gracias al uso de esa plataforma suponía desvelar estrategias de inversión y beneficios económicos obtenidos, colocando a RENFE en una posición de desventaja y debiendo prevalecer entonces la protección de tales intereses económicos y comerciales. Esta perspectiva, ha sido reiterada en la R CTBG 101/2026, de 30 de enero, en la que se señala lo siguiente:

«En cambio, respecto del acceso al coste de los contenidos de PlayRenfe, este Consejo considera justificada la denegación de acceso puesto que se trata de servicios de valor añadido consistentes en proporcionar entretenimiento a través de una plataforma digital a los viajeros, por lo que su conocimiento desvelaría una estrategia empresarial y de promoción de la marca —referida no solo a la elección del tipo de contenidos, sino a los gastos y a los eventuales acuerdos de descuentos (por bloques de contenidos, etc.) a que se haya llegado con los proveedores—.

No se aprecia en este caso la prevalencia del interés en el acceso a la información sobre los intereses comerciales de la entidad, en la medida en que el conocimiento sobre la inversión realizada en una plataforma de entretenimiento no aporta información sobre la prestación del servicio público; información, esta última, que sí le ha sido proporcionada en otras ocasiones (como se ha apuntado en el fundamento jurídico séptimo) a raíz de diversas resoluciones de este Consejo en las que se ha reconocido el acceso al coste de la web y su mantenimiento o el acceso al coste de la app de Renfe —casos en los que sí se establecía una conexión directa entre el



acceso solicitado y la prestación de servicios de interés general como los ferroviarios—. »

A idéntica conclusión ha de llegarse en este caso en el que lo pretendido es el acceso a la inversión para la compra de periódicos en papel que se regalan en las tarifas preferentes, por tanto, una inversión ligada a la estrategia comercial de RENFE para captar clientes.

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

III. RESOLUCIÓN

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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

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>



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2026-0153 Fecha: 13/02/2026

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