



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 3144/2025

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: viajeros con mascota, trenes, art. 13 y art. 18.1.c) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 12 de noviembre 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 (n.º 00001-00110761):

«Número de pasajeros que viajan con mascotas en Tren desglosado por años entre 2015 y 2024, he intentado encontrar esta información en los informes anuales pero no está disponible, en caso de no tener dicha información desde 2015 o que sea difícil de recopilar, me conformo desde 2020».

2. Mediante resolución de 15 de diciembre de 2025 –por la que se resuelven conjuntamente dos solicitudes de información– se acuerda inadmitir la solicitud de la que trae causa esta reclamación, la referida a los viajeros con mascotas, conforme

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



a lo previsto en los artículos 13 y 18.1 apartados c) y e) LTAIBG y, subsidiariamente, se invoca el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

3. Mediante escrito registrado el 15 de diciembre 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 su disconformidad con la resolución dictada en los siguientes términos:

«La información solicitada constituye información pública en los términos del artículo 13 de la LTAIBG. (...) No se trata de una consulta o queja, sino de datos objetivos que permiten escrutinio público sobre la gestión de servicios de transporte, financiados parcialmente con fondos públicos.

(...)

No concurre causa de inadmisión por reelaboración previa (artículo 18.1 c) de la LTAIBG). La resolución impugnada alega que la información requiere "búsqueda activa en diversas bases de datos operativas, extraer datos brutos de registros de ventas de billetes que puedan incluir información sobre mascotas, procesar, agregar y consolidar dicha información". Sin embargo, esta labor no constituye una reelaboración "ad hoc" prohibida, sino una tarea administrativa ordinaria de extracción y agregación de datos existentes en sistemas informáticos.

(...)

No procede la aplicación del límite por perjuicio a intereses económicos y comerciales (artículo 14.1 h) de la LTAIBG). La resolución alega subsidiariamente que la divulgación afectaría la competitividad de Renfe en mercados liberalizados, creando asimetría con competidores. (...) En el caso, se trata de datos agregados y anónimos (número total de pasajeros con mascotas por año), que no revelan estrategias comerciales, segmentación de clientes ni datos sensibles que perjudiquen legítimamente a Renfe. (...) La resolución no acredita daño real ni pondera el interés público, incumpliendo el principio de proporcionalidad. Ausencia de motivación suficiente y falta de finalidad justificada. La resolución no identifica un perjuicio concreto ni explica por qué la solicitud no persigue fines de transparencia».

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



4. Con fecha 19 de diciembre 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 8 de enero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«No resulta de aplicación al caso la doctrina administrativa que de forma prolija se invoca. Y es que, como se transcribe parcialmente, se refiere al funcionamiento de Administraciones públicas, al trabajo habitual de las Administraciones, a la responsabilidad y tareas administrativas de funcionarios públicos. No es el caso. Solamente la mercantil prestadora podría informar sobre sus ventas y sobre los contratos de transporte celebrados que cumplan los requisitos definidos por el solicitante. Y esa empresa, que debe acomodarse a los criterios de gestión mercantil, no dispone de funcionarios que deban acometer estas labores.

Conviene también aclarar que no existen datos estadísticos que puedan satisfacer lo requerido. Si así fuese, estarían disponibles.

(...) la Resolución que se reclama puso de manifiesto que lo solicitado no puede reputarse información pública en los términos previstos en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. También forma parte de la motivación que se persigue la elaboración de un informe «ad hoc» definido por el ahora reclamante, y no la simple entrega de un documento preexistente, obrante y disponible sin tratamiento adicional. En tal sentido, la petición no se incardina en el concepto legal de información pública, circunscrito a datos ya existentes y accesibles sin procesamiento ulterior.

Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., es una sociedad mercantil del sector público financiada con ingresos de mercado. A pesar de que se encuentra incluida en el ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia, dicha inclusión no implica que toda la información vinculada al desarrollo de su actividad empresarial deba considerarse pública. En el presente caso, no concurren funciones públicas sometidas a especial escrutinio ciudadano. Además, Renfe Viajeros no ostenta la condición de Administración pública. Por consiguiente, la información interesada no se integra en el artículo 13.

La referencia a «funciones» que contiene el citado artículo 13 ha de interpretarse, con el debido rigor, como funciones públicas o, cuando menos, estrechamente unidas al ámbito jurídico-público. La finalidad de la norma de transparencia es la fiscalización de la actuación de los responsables públicos —en particular, los procesos de toma de decisiones, la gestión de fondos públicos y los criterios de

R CTBG

Número: 2026-0613 Fecha: 09/06/2026



actuación administrativa—, no la confección de informes empresariales a medida sobre segmentos de clientela en mercados liberalizados (...)

Debe añadirse que la búsqueda, recopilación, preparación y confección del informe pretendido impondría apartar a personal operativo de sus funciones, generando una carga desproporcionada que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia. Por ello, fue correcta la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c), relativa a solicitudes cuya divulgación exige una acción previa de reelaboración.

Resulta, además, imprescindible ponderar con especial prudencia el coste de atención del elevado número de requerimientos procedentes del mismo solicitante (...) En términos operativos, la cuantificación de clientes que viajan con mascotas para periodos de cinco o diez años exigiría búsquedas activas en diversas bases de datos, la extracción de registros de venta susceptibles de contener referencias a mascotas, su depuración, tratamiento, agregación y consolidación para un horizonte 10 años, en el que las condiciones de viaje con animales han cambiado notablemente y, finalmente, la confección de un documento específico. Tal labor excede con claridad la entrega de información ya disponible y justifica la inadmisión íntegra, por requerir una elaboración singular.

Es especialmente complejo lo relativo al transporte de Cercanías, para lo que habría que realizar estimaciones muy complejas. Como se ha avanzado, no es posible cuantificar de forma directa el número total de pasajeros que viajan con mascotas, por cuanto esta circunstancia no siempre se refleja en un título de transporte específico. En los servicios que concentran el mayor número de pasajeros, como se ha advertido, no existen títulos diferenciados para mascotas, lo que impide una contabilización fiable. Y el informe a elaborar tendría valor exclusivamente para servicios comerciales, en los que los competidores no están obligados a publicar o facilitar información alguna.

Tampoco puede desconocerse el límite del artículo 14.1.h). El derecho de acceso no debe incidir en la competitividad ni en la estrategia empresarial en mercados liberalizados. La elaboración de informes pormenorizados sobre segmentación y preferencias de clientes generaría una asimetría injustificada en servicios sometidos a competencia —o con licitación prevista—, en perjuicio de un operador integrado en el sector público, con afectación a sus legítimos intereses económicos y empresariales».

R CTBG

Número: 2026-0613 Fecha: 09/06/2026



5. El 8 de enero de 2026, 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, la presidenta de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

³ <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 número de pasajeros que viajan en tren con mascotas.

RENFE-Operadora EPE acuerda la inadmisión de la reclamación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13 y 18.1. c) y e) LTAIBG. De forma subsidiaria se invoca el límite del artículo 14.1 h) de la LTAIBG, por considerar que la entrega de la información podría afectar a sus intereses económicos y empresariales.

4. A efectos de analizar, en primer lugar, los artículos invocados para acordar la inadmisión de la solicitud, debe hacerse referencia a lo señalado por la entidad pública empresarial respecto a la inadmisión de la solicitud por invocación del artículo 13 LTAIBG –basada en que *«la petición no se incardina en el concepto legal de información pública»* y a que Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., es una sociedad mercantil del sector público financiada con ingresos de mercado, de lo que se deduce que su inclusión en el ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia *«no implica que toda la información vinculada al desarrollo de su actividad empresarial deba considerarse pública»* y a que, en este caso, *«no concurren funciones públicas sometidas a especial escrutinio ciudadano»* por lo que *«la información interesada no se integra en el artículo 13»*.

Respecto a esta interpretación, debe reiterarse el criterio ya expuesto por este Consejo en la R CTBG 1241/2025, de 14 de octubre, respecto a la información que se solicita de empresas públicas en las que existe una participación pública de más del 50 % del capital social:

«(...) establece el artículo 2.1.c) LTAIBG que 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, y en lo que aquí interesa, en la medida en que la información solicitada concierne directamente a Renfe Viajeros, el artículo 2.1.g) LTAIBG incluye en su ámbito de aplicación a «[l]as sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100».

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada (...) 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 la medida en que es una herramienta para promocionar la propia actividad ferroviaria de Renfe Viajeros—. En este sentido debe remarcar 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».

Razonamiento plenamente aplicable, por lo que se refiere a la obligación de la empresa pública de facilitar la información pública de la que disponga, a la solicitud de la que trae causa esta reclamación.

5. Por lo que se refiere a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, la entidad pública empresarial justifica que no dispone de esta información y que su obtención «*exigiría búsquedas activas en diversas bases de datos, la extracción de registros de venta susceptibles de contener referencias a mascotas, su depuración, tratamiento, agregación y consolidación para un horizonte 10 años*». Se hace referencia también a que el tratamiento y las condiciones de los viajes con mascotas han cambiado durante este periodo de forma notable y, en alusión a los datos que pudieran existir en lo que respecta a los trenes de cercanías, declara que no existe la posibilidad de «*cuantificar de forma directa el número total de pasajeros que viajan con mascotas, por cuanto esta circunstancia no siempre se refleja en un título de transporte específico*», es decir, no existe un título de transporte diferenciado para mascotas.

A la vista de tales alegaciones, habiendo declarado RENFE que no dispone de esa información, entiende este Consejo que está justificada la aplicación de la causa de inadmisión alegada, pues para dar respuesta a la solicitud no bastaría llevar a cabo una tarea de reelaboración básica, sino una tarea de reelaboración compleja en la medida en que sería necesario analizar los diversos títulos de compra para poder determinar el número de pasajeros que viajó con mascotas durante un periodo de tiempo extenso y teniendo en cuenta que, dadas las características propias de los trenes de cercanías, la información carecería de grado de fiabilidad relevante en ese sector.



6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto procede desestimar la reclamación, sin que resulte necesario examinar el resto de restricciones alegadas de forma subsidiaria.

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 en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

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>