María de la Concepción Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 16/09/2026
HASH: 91d6017b1911f5ef302a0da1cbe3a58c

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 68/2026

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE-Operadora EPE/Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: ferrocarril, tráfico de viajeros, artículo 18.1 a), c) y e) y artículo 14.1.h) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de diciembre de 2025 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información (n.º 00001-00111686):

   «(...) *preferiblemente en formato reutilizable (xls o csv) y correspondiente a los diez últimos años disponibles:*

   - Número de viajeros (ambos sentidos) de tren en cada una de las rutas origen-destino (larga distancia convencional y alta velocidad).

   - Viajeros de tren subidos y bajados por cada una de las ciudades españolas (larga distancia convencional y alta velocidad).

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

- Número de viajeros (ambos sentidos) de tren por cada una de las rutas origen-destino (servicios de media distancia).

- Viajeros de tren subidos y bajados en cada una de las ciudades españolas (servicios de media distancia). En los cuatro casos, me refiero al listado completo de rutas y ciudades, no a las principales ni a una selección de ellas».

2. Mediante resolución de RENFE-Operadora E.P.E, de fecha 4 de enero de 2026, se facilita la siguiente respuesta:

«Procede atender a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, según el cual "[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante como puede acceder a ella."

Al respecto, los datos sobre el volumen de viajeros por ferrocarril que tienen la consideración de información pública son publicados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como autoridad competente, o bien por otros organismos con finalidades estadísticas, que son difundidos mediante las siguientes publicaciones oficiales:

• El «Observatorio del Ferrocarril en España», de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles que realiza en colaboración con el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible

https://www.mitma.gob.es/ferrocarriles/observatorios/observatorio-del-ferrocarril-en-españa

• «Estadística sobre transporte ferroviario», del Instituto de Estadística:

INEbase / Servicios /Transporte /Estadística sobre transporte ferroviario / Resultados

• El «Anuario del Ferrocarril».

Actividades de la Fundación - Revista VÍA LIBRE - Fundación de los Ferrocarriles Españoles

Estos datos de libre acceso satisfacen íntegramente el interés puesto de manifiesto. En cualquier caso, resulta ajeno al concepto de «información pública», del artículo 13 de la Ley de Transparencia, la obtención de respuestas o la elaboración de informes, con sometimiento a los requisitos y parámetros de la petición, fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, para dar contestación a una concreta

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

solicitud de acceso, ya que ello daría lugar a actos futuros. Igualmente, se excluye de la Ley de Transparencia la elaboración de informes o la ayuda para la elaborar estudios o análisis, al existir otros cauces que preservan los intereses de las partes. También resulta contrario a la finalidad de la Ley de Transparencia, bajo la apariencia de buen derecho de una solicitud, pretender acceder a una cantidad desmesurada de información, tratando de replicar una suerte de base de datos elaborada por terceros.

Respecto a los Informes del Observatorio del Ferrocarril correspondientes a 2024 y 2025, resulta aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la Ley de Transparencia, al encontrarse pendientes de publicación general.

No procede que una sociedad mercantil, Renfe Viajeros S.M.E., S.A., por el hecho de tener titularidad pública, deba elaborar informes sobre la explotación de sus servicios comerciales, que no reciben financiación pública y operan en libre competencia. Ello supone una carga que otros operadores no tienen, y para la que no se aprecia justificación suficiente. Así, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en su Criterio Interpretativo CI/003/2016, señala que las solicitudes deben tener por finalidad someter a escrutinio la acción pública, conocer cómo se toman decisiones, cómo se manejan fondos y bajo qué criterios actúan las instituciones. Por tanto, no encajan las solicitudes que no puedan reconducirse a esas finalidades.

Asimismo, el informe solicitado implicaría revelar información detallada y privilegiada sobre oferta, demanda y ventas de una empresa que compite en el mercado. Elaborar un estudio para replicar una base de datos elaborada por terceros no tiene amparo en la Ley de Transparencia y sería un ejercicio anómalo del derecho de acceso. Así lo confirma la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021). No corresponde trasladar carga y coste a quien no se beneficia del resultado.

No justifica estas solicitudes que el operador o la Administración publique datos cuando lo considera oportuno. Las Administraciones lo hacen en ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general, que no debe confundirse con el interés particular de obtener informes" a la carta".

Teniendo en cuenta que Renfe Viajeros se financia con ingresos de mercado y no ejerce potestades administrativas, el CTBG ha reconocido que no pueden aplicarse a esta mercantil criterios previstos para organismos públicos sometidos a derecho

R CTBG
Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

administrativo y financiados con presupuestos estatales. Atender peticiones como la presente supone una carga económica que sus competidores privados no tienen.

Consecuentemente, resultan aplicables las causas de inadmisión del artículo 18.1, apartados a), c) y e) de la Ley de Transparencia.

Sin perjuicio de lo que la Administración pública decida o autorice publicar, facilitar determinada información, con alto grado de detalle, sobre estos aspectos, que el derecho de competencia prohíbe compartir con los competidores, resulta contrario a los intereses económicos de la empresa concernida. Los servicios comerciales que presta Renfe Viajeros, además de competir con otros modos de transporte (principalmente con aviones, autobuses y coches particulares), se encuentran abiertos a la competencia intramodal. En cuanto a los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, debe tenerse en cuenta que compiten también con otros modos de transporte y que está prevista su licitación competitiva.

4º.- En virtud de lo expuesto, procede la estimación parcial de la solicitud, siendo de aplicación, en todo lo que excede de la información pública facilitada, las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18.1., apartados a) c) y e), siendo de aplicación subsidiaria el límite del artículo 14.1. h) de la Ley de Transparencia».

3. Mediante escrito registrado el 5 de enero de 2026, 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 que lo siguiente:

«I. Improcedencia de la remisión genérica a información ya publicada (art. 22.3) La resolución recurrida se ampara en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia para remitir al reclamante a publicaciones estadísticas generales. Sin embargo:

- *Las fuentes citadas no contienen la información solicitada con el nivel de desagregación requerido (rutas origen-destino completas y datos por ciudad de subida y bajada).*

- *La doctrina reiterada del CTBG establece que no es válida la remisión a información agregada o parcial cuando lo solicitado son datos concretos y diferenciados, siempre que estos obren en poder del sujeto obligado. Por tanto, no*

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

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

puede considerarse satisfecha la solicitud mediante simples enlaces a estadísticas generales.

II. La solicitud no exige elaboración de informes ni creación de información nueva.

La resolución sostiene que atender la solicitud implicaría elaborar informes o estudios "a la carta". Este argumento no puede prosperar porque:

- *No solicité informes, análisis ni valoraciones, sino datos históricos existentes.*
- *La extracción o exportación de datos desde bases de datos corporativas no equivale a crear información nueva, conforme a la doctrina constante del CTBG.*
- *El artículo 13 de la Ley 19/2013 ampara expresamente el acceso a información en poder del sujeto obligado, con independencia de su formato o soporte.*

III. Falta de justificación de la "carga excesiva" (art. 18.1.c) RENFE invoca de forma genérica una supuesta carga excesiva y una "cantidad desmesurada" de información, sin aportar:

- *Estimación de recursos necesarios*
- *Número de horas de trabajo*
- *Razones técnicas que impidan la extracción de los datos La doctrina del CTBG exige que la carga excesiva esté debidamente motivada y acreditada, lo que no ocurre en el presente caso, más aún cuando se trata de datos que forman parte de la gestión ordinaria del operador ferroviario.*

IV. Inaplicabilidad del límite por intereses económicos y comerciales (art. 14.1.h) La resolución invoca la protección de los intereses comerciales y de la competencia. No obstante:

- *La información solicitada es histórica, no estratégica ni prospectiva.*
- *El CTBG ha establecido que los datos históricos y agregados sobre servicios públicos o de operadores públicos no revelan secretos comerciales, especialmente cuando no se refieren a estrategias futuras ni a condiciones contractuales sensibles.*
- *Parte de los servicios ferroviarios están sometidos a obligaciones de servicio público, lo que refuerza el interés público en su conocimiento. Además, la resolución no realiza la preceptiva ponderación entre el interés público en la transparencia y el hipotético perjuicio alegado, limitándose a afirmaciones genéricas.*

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

[redacted]

V. Vulneración del principio de máxima divulgación

La interpretación restrictiva realizada por RENFE vulnera el principio de máxima divulgación que informa la Ley 19/2013 y la jurisprudencia consolidada en materia de transparencia».

4. Con fecha 7 de enero de 2026, 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 29 de enero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de RENFE en el que se señala lo siguiente:

«La Resolución, adoptando una interpretación lo más favorable posible del derecho de acceso a la información pública, facilitó los enlaces correspondientes al Instituto Nacional de Estadística, Observatorio del Ferrocarril y Anuario del Ferrocarril, donde se publica información relativa al movimiento de viajeros en servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público y servicios comerciales. Dicha información, pública y accesible, satisface de forma suficiente el interés general que pueda existir.

No siendo procedente la elaboración de un informe, la remisión a fuentes públicas accesibles constituye una respuesta válida y proporcionada cuando la información solicitada no obra en poder del sujeto obligado con el formato/estructura y nivel de desagregación exactos exigidos. La transparencia activa y la publicación sistemática de respuestas frecuentes son instrumentos reconocidos para evitar cargas desproporcionadas y homogeneizar la atención al derecho de acceso.

En relación con el acceso al Informe del Observatorio del Ferrocarril correspondiente a las anualidades 2024 y 2025, se motivó la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la Ley de Transparencia, al encontrarse dicho informe pendiente de publicación general. Sin perjuicio de ello, cuando se produzca su publicación oficial, la información será accesible sin dificultad.

Como advirtió la resolución expresa, con argumentación no desvirtuada por la reclamación, no resulta procedente anticipar información destinada a publicación general, ni elaborar un informe específico con el nivel de desglose y los requisitos exigidos por el solicitante. La petición de desagregación de viajeros por rutas origen–destino y por cada ciudad, para los últimos diez años y en formato reutilizable, exige una reelaboración que excede el deber legal de proporcionar información ya existente y disponible. En particular, los datos requeridos no constan

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

en un repositorio único, consolidado y estructurado conforme a los criterios solicitados, ni su obtención es automática o trivial. La elaboración del informe demandado implicaría un tratamiento complejo de la información, tal como ha reconocido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su Criterio Interpretativo 1/2015.

La magnitud de la solicitud (que abarca múltiples líneas, estaciones y ejercicios, con 10 años de ámbito temporal), supondría una carga de trabajo significativa y el apartamiento del personal de sus funciones ordinarias. En este sentido, la Audiencia Nacional, en Sentencia de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), establece que el objeto de la Ley de Transparencia no es la creación de bases de datos o informes a medida para su uso por particulares o profesionales, a costa de los recursos humanos y materiales de la Administración.

Asimismo, debe diferenciarse entre el mero acceso/exportación y la reelaboración que crea un producto informativo nuevo, (integrando múltiples fuentes, aplicando criterios de clasificación/desagregación que no existen y generando estructuras inéditas). Esa reelaboración habilita la inadmisión (art. 18.1.e) cuando convertiría a la entidad en un productor ad hoc de datos, más allá del deber de facilitar información que obra en su poder. La amplitud temporal (10 años), espacial (todas las rutas y ciudades), y el detalle requerido (origen–destino y subidas/bajadas por ciudad, por familias de servicio) implican (a) localizar y armonizar fuentes heterogéneas; (b) realizar procesos de depuración y consistencia; (c) construir tablas y cruces inéditos. La doctrina contempla que solicitudes de tal naturaleza, voluminosas y atomizadas, pueden ser inadmitidas por reelaboración o abusividad, cuando comprometen los recursos ordinarios o convierten el derecho de acceso en una obligación de fabricación de bases de datos.

No corresponde que una sociedad mercantil, Renfe Viajeros S.M.E., S.A., por el hecho de tener titularidad pública, deba elaborar informes sobre la explotación de sus servicios y, menos aún, sobre sus servicios comerciales, que no reciben financiación pública y operan en libre competencia. Ello supondría una carga que otros operadores no tienen y para la que no se aprecia justificación suficiente. En línea con el Criterio Interpretativo CI/003/2016 del CTBG, las solicitudes deben orientarse al escrutinio de la acción pública: conocer cómo se toman decisiones, cómo se manejan fondos y bajo qué criterios actúan las instituciones. No encajan, por tanto, las solicitudes que no puedan reconducirse a estas finalidades.

R CTBG
Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

En el presente caso, la solicitud no pone de manifiesto finalidad pública o privada que justifique la creación de una base de datos específica, ni el tratamiento individualizado de la información conforme a los criterios requeridos. Conviene recordar que Renfe Viajeros es una sociedad mercantil que se financia con ingresos de mercado y no ejerce potestades administrativas. El informe pedido implicaría divulgar información detallada y, en cierto modo, privilegiada sobre oferta, demanda y volumen de ventas de una entidad que opera en un entorno competitivo. La elaboración de un estudio para replicar una base de datos elaborada por terceros carece de amparo en la Ley de Transparencia y supondría un uso anómalo del derecho de acceso, tal y como confirma la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021). No procede trasladar carga y coste a quien no se beneficia del resultado.

Asimismo, el hecho de que la Administración o el operador publiquen determinados datos o estudios cuando lo consideran oportuno no legitima solicitudes que pretendan informes «a la carta», sin procedimiento administrativo habilitante. La Audiencia Nacional, en el recurso de apelación 63/2016, ha señalado que el derecho de acceso a la información no puede confundirse con el derecho a la confección de informes por órganos públicos a instancia de particulares.

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

En definitiva, la reclamación permite llegar a la conclusión de que haya sido improcedente la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados a), c) y e), de la Ley de Transparencia.

Adicionalmente, tampoco hay motivo suficiente para negar la concurrencia de la aplicación subsidiaria del límite previsto en el artículo 14.1.h) de la misma norma, conforme al Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En sectores sometidos a competencia, como el transporte ferroviario, los operadores no publican datos desagregados de demanda y ventas salvo decisión expresa de la Administración. Con independencia de lo que esta decida o autorice, la entrega de información con un alto nivel de detalle sobre extremos que el derecho de la

R CTBG
Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

competencia prohíbe compartir entre competidores resulta contraria a los intereses económicos de la empresa afectada.

Como reflejó la resolución, los servicios comerciales de Renfe Viajeros, además de competir con otros modos de transporte (principalmente aviones, autobuses y vehículos particulares), están abiertos a la competencia intramodal. Su divulgación no es exigible y sería contraria a los intereses comerciales de la empresa afectada. La difusión de datos con un elevado grado de granularidad, cuya publicidad está limitada por la normativa de competencia, vulneraría los intereses económicos legítimos de Renfe Viajeros, sin que se haya acreditado la existencia de un interés público o privado prevalente.

Esta cautela es también relevante ante la prevista licitación competitiva de los servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público. En dicho contexto, la divulgación de información desagregada sobre demanda, oferta y comportamiento de los usuarios podría otorgar una ventaja competitiva indebida a potenciales licitadores. Asimismo, podría generar una desventaja frente a otros modos de transporte que operan en el mismo mercado y no están sujetos a obligaciones equivalentes de transparencia.

Publicar datos desagregados por origen-destino y ciudad permitiría a competidores reconstruir demanda y márgenes, concentrar capacidad en tramos más rentables, aplicar precios selectivos para ajustar producto y precio por franjas y optimizar licitaciones, erosionando cuota, ingresos y posición competitiva de Renfe Viajeros.

Consecuentemente, cabe concluir que la reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y de conformidad a Derecho de la resolución dictada, que entendemos debe ser confirmada».

5. El 30 de enero de 2026, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito en esa misma fecha, el 30 de enero de 2026 en el que señala:

«Los argumentos utilizados por Renfe ya fueron rebatidos en mi reclamación. En el informe anual Observatorio del Ferrocarril dicho organismo ya ofrece datos por estaciones de servicios comerciales (aunque sumando la alta velocidad y la normal y sin dar estadística de estaciones con poco tráfico), por lo que no tiene sentido denegarlos.

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

La supuesta reelaboración de un producto informativo nuevo es por tanto una excusa falaz. En este sentido, me gustaría recordar que este Consejo ya obligó a Renfe a entregar datos muy similares a los solicitados al periódico El País en 2016 (R/0024/2016):

https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/actividad/resoluciones/resolucionesage/age_2016/03_marzo/estimadas/R-0024-2016.pdf».

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*".

[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

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

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 tráfico de viajeros que utilizan los servicios ferroviarios de media y larga distancia desagregado por rutas origen-destino y por ciudades de subida y bajada, durante los diez últimos años disponibles.

   RENFE-Operadora E.P.E proporciona parcialmente información referida al contenido de la solicitud, facilitando enlaces a diversas publicaciones estadísticas genéricas sobre esta modalidad de transporte —tales como el *Observatorio del Ferrocarril en España*, el *Instituto Nacional de Estadística (INE)* y el *Anuario del Ferrocarril*— en aplicación del artículo 22.3 de la LTAIBG, inadmitiendo la solicitud en lo que se refiere al resto de los solicitado al amparo del artículo 18.1, apartados a), c) y e) de la citada norma, con la invocación subsidiaria del límite de intereses económicos y comerciales previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

   El reclamante manifiesta su disconformidad con dicha resolución al considerar que la remisión a fuentes estadísticas globales es genérica e insuficiente, puesto que la información proporcionada no satisface el grado de desagregación requerido –rutas concretas origen-destino y volumen de viajeros subidos y bajados por ciudades durante los últimos diez años–. Adicionalmente, rechaza que la petición exija una labor de reelaboración que actúe como causa de inadmisión, y niega que la divulgación de datos históricos afecte a los intereses comerciales del operador público Renfe Viajeros S.M.E., S.A.

4. Sentado lo anterior, esta resolución ha de partir de la premisa de que RENFE ha concedido parcialmente el acceso facilitando, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22. 3 LTAIBG, los enlaces que conducen a los informes del Observatorio del Ferrocarril, así como a otra información estadística, sobre determinados datos de la solicitud. La única salvedad es la de los informes de los años 2024 y 2025 que, según se alega con invocación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, todavía se encontraban en elaboración en el momento de realizarse la solicitud de acceso, tal como se ha podido constatar por este Consejo, estando programada su próxima difusión.

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

No puede desconocerse, sin embargo que aun cuando determinados informes pudieran encontrarse pendientes de publicación, tal circunstancia no permite extender automáticamente dicha situación a la totalidad de los datos solicitados. La existencia de una futura publicación no excluye por sí misma la aplicación del derecho de acceso respecto de información que ya obre en poder del sujeto obligado. Por ello, no cabe apreciar, en los términos en los que ha sido invocada, la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) de la LTAIBG.

5. Aclarado lo anterior, y por lo que concierne a los datos que se contienen en los informes cuyos enlaces han sido proporcionados al interesado, el reclamante considera que se trata de información insuficiente que no da repuesta al concreto desglose de su petición, corresponde analizar si concurren las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIB alegadas por RENFE.

   Desde la perspectiva apuntada, RENFE pone de manifiesto que lo pretendido es la elaboración de un informe de *explotación del servicio,* que requiere de una acción ad hoc de elaboración y que además implica revelar información sobre la *oferta, demanda y ventas de una empresa que compite en el mercado.* Subraya asimismo la magnitud de la solicitud -*que abarca múltiples líneas, estaciones y ejercicios, con 10 años de ámbito temporal*- y el hecho de que no se trata de una mera exportación de datos sino de una *«reelaboración que crea un producto informativo nuevo, (integrando múltiples fuentes, aplicando criterios de clasificación/desagregación que no existen y generando estructuras inéditas)»*

   Y, en efecto, este Consejo no puede abstraerse de los términos en los que está formulada la solicitud, cuya comprensión global evidencia que lo realmente pretendido es la elaboración de un informe a la carta o *ad hoc*; lo que, como se ha señalado ya en múltiples ocasiones, no queda amparado por el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 13 LTAIBG.

   En este punto cabe recordar que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo, «(…) *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*

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

complejo, que puede deberse a varias causas (...)» —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—. El carácter complejo aludido puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Se incluye, también, 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 —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—.

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

En este caso lo realmente pretendido es la elaboración de un estudio o informe complejo en la medida en que se solicitan datos, no únicamente de número de viajeros, sino de las subidas y bajadas de dichos viajeros en las diversas ciudades de diversas líneas y por un periodo temporal de diez años, lo que supone, en efecto, la realización de estudio o bases de datos a la carta para el interesado que no encuentra amparo en el derecho de acceso a la información pública.

Debe subrayarse aquí que la precedente resolución de este Consejo 24/2016, de 13 de marzo, no ha de entenderse como pretende el reclamante pues, en aquel caso, la estimación del acceso a la información, sustancialmente idéntica a la aquí pretendida -pero en un periodo temporal notablemente inferior- se fundamentó en la no concurrencia del límite del artículo 14.1.h) LTAIBG (invocado entonces como causa fundamental de la denegación). Y la aplicación de ese límite se basó, precisamente, en el hecho de que en los informes del Observatorio del Ferrocarril se publicaban esos datos, por lo que difícilmente podía causar un perjuicio a los intereses comerciales de la entidad. El alcance y la exhaustividad de lo ahora solicitado, además, no puede equipararse, no solo por el ámbito temporal, sino porque se pretende el acceso no solo a las líneas AVE sino a todas las líneas, incluyendo las subidas y bajadas de los viajeros en cada estación.

6. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto procede, desestimar la reclamación, si bien debe recordarse que, dado el estado de la tecnología en la actualidad, sería recomendable el tratamiento de la información que sí se publica en datos abiertos y reutilizables que permitan su explotación, en general y, en particular, atender a

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026

solicitudes como la actual, mediante la remisión de los datos que puedan ser objeto de operaciones de extracción que faciliten su acceso.

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 23.1[7], 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 octubre[8], 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-administrativa[9].

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

R CTBG Número: 2026-0990 Fecha: 16/09/2026