María de la Concepcion Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 30/10/2026
HASH: 91d6017b1911f6ef302a0da1cbe3a58c

Consejo de Transparencia AAI

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 473/2026

Reclamante: [redacted]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: transporte, ferrocarril, mensajería instantánea, información, art. 18.1.c) LTAIBG (informe a la carta), art. 14.1.h) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de enero de 2026 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 GESAT 00001-113228):

   «Número de mensajes nacionales e internacionales enviados a personas registradas para recibirlos por aplicaciones de mensajería instantánea (Signal, Telegram, Whatsapp, etc.) junto con el coste total de envío de los mismos y el número de personas registradas para recibirlos desglosados mes a mes relativos al año 2025 o desglosados en otro formato disponible lo más parecido posible».

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

2. Con fecha 20 de enero de 2026, la entidad requerida requirió al interesado para que aclarara el ámbito de su petición. El requerimiento fue contestado en plazo, indicando:

   «La solicitud se refiere al sistema de comunicaciones por mensajería instantánea para viajeros de RENFE».

3. Mediante resolución de 16 de febrero de 2026 Renfe-operadora inadmite la petición en los siguientes términos:

   «Analizada la solicitud, se advierte que no tiene por objeto el acceso a información pública en los términos del artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la elaboración de un informe específico, con el detalle y desglose pretendido por el solicitante. En estos supuestos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), ha señalado que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas ni la confección de informes "ad hoc" fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, que supondrían actos futuros. Asimismo, el CTBG y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional han reconocido la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13 cuando no recaiga sobre información pública.

   La confección de un informe personalizado implicaría, además, labores de reelaboración que exceden de la mera localización y entrega de datos existentes; sería necesario obtener, depurar, cruzar y explotar información procedente de distintas fuentes para generar un resultado que no obra configurado como tal. En términos generales, ello exigiría identificar y extraer los registros del periodo solicitado, depurar incidencias y duplicidades, homogeneizar criterios de cómputo, agrupar resultados por meses y vincularlos con fuentes de registro y con información económico-contable o contractual para obtener agregados comparables. Estas actuaciones constituirían acción previa de reelaboración a efectos del artículo 18.1.c) de la Ley de Transparencia, conforme al Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG. Además, por su alcance transversal, dicha reelaboración supondría una carga de trabajo relevante, incompatible con el principio de proporcionalidad, siendo procedente la inadmisión al amparo del referido precepto.

   Finalmente, en cuanto a los datos sobre costes requeridos, resulta igualmente de aplicación el límite del artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia. En servicios sometidos a competencia, la difusión de determinados detalles de valor comercial relativos a costes, servicios complementarios o estrategias empresariales, (que los competidores no están obligados a proporcionar), podría perjudicar los intereses

R CTBG Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

económicos y comerciales de la entidad. Debe atenderse, además, a la protección de la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española y al derecho a salvaguardar activos y datos que pueden constituir secreto empresarial».

4. Mediante escrito registrado el mismo día 16 de febrero 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:

   «(...) En cuanto a competencia, no han justificado debidamente el perjuicio que causaría proporcionar el coste total de los mensajes enviados (ni el resto de los datos solicitados) con la ponderación requerida para aplicar esta negativa. Nótese que ya proporcionaron el coste individual de los mensajes en una anterior solicitud.

   En cuanto a reelaboración, es inverosímil que no puedan proporcionar algunos de los datos sin realizar un informe personalizado como alegan. Por ejemplo, proporcionar el número total de personas registradas o de mensajes enviados en una fecha determinada no puede considerarse reelaboración ni informe personalizado. Además, con la tecnología existente, no es aceptable que aleguen reelaboración para informes o datos que se obtienen en cuestión de segundos o minutos al seleccionar el dato en cuestión y el periodo de tiempo solicitado.

   Tampoco es creíble que implanten un sistema de envío de mensajes y no hagan un seguimiento con sus propios informes sobre el número de personas registradas que lo usan con el paso del tiempo. En cualquier caso, deben proporcionar los informes en el formato en el que los tengan lo más parecido posible (como indiqué en mi solicitud) a mi solicitud sin requerir una reelaboración auténtica».

5. Con fecha 19 de febrero de 2026, el Consejo trasladó la reclamación a la entidad requerida 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 13 de marzo tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se reitera lo resuelto en los mismos términos que se resolvió.

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

R CTBG Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

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. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en el antecedente primero de esta resolución. La entidad requerida inadmite la solicitud invocando lo previsto en el artículo 13 LTAIBG, por considerar que lo solicitado no es información pública, sino un informe elaborado *ad hoc* en relación con la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. También invoca el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, que hace referencia a la protección de los intereses económicos y comerciales.

[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: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

3. A la vista del contenido de la resolución, procede verificar, de acuerdo con los términos en los que se formula la solicitud, si lo pretendido por el reclamante es la elaboración de un informe a la carta o *ad hoc, ex* artículo 18.1.c) LTAIBG, toda vez que de resultar una respuesta afirmativa, lo solicitado carecería del carácter de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG y por ende no quedaría amparado por el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 12 LTAIBG.

   Pues bien, para ello es necesario partir de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, entendiendo 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 (...)»* —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—. En este sentido, el carácter complejo 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)—.

   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.

R CTBG Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

Todo ello ha sido acogido en el vigente Criterio Interpretativo de este Consejo n.º 4/2026, de 17 de junio[7], -actualizando el anteriormente vigente-. Precisamente, en dicho Criterio se viene a señalar que *«no sólo se requiere la existencia formal de la justificación de la causa de inadmisión mediante una resolución en la que conste una motivación clara y suficiente, sino que resulta imprescindible que las razones expuestas evidencien la necesidad de llevar a cabo un tratamiento previo o reelaboración. De manera que la reelaboración habrá de basarse en datos o criterios objetivos referidos tanto a lo solicitado (como puede ser el nivel de desagregación de la información solicitada, que condiciona la complejidad de las tareas de reelaboración), como a elementos objetivables de carácter organizativo (información dispersa), formal (información en múltiples soportes o formatos) o funcional (esfuerzo desproporcionado de medios) de la propia entidad u organismo requerido; así como, finalmente, el posible interés público en la divulgación de la información solicitada.»*

Y se añade que *«[l]a "reelaboración" como causa de inadmisión, en consecuencia, se limita exclusivamente a aquellos casos en que el cumplimiento del acceso a lo solicitado requiere de un tratamiento de la información (datos, documentos, etc.) de carácter complejo fundamentado en criterios objetivos».* Estos datos objetivos (elementos objetivables) pueden ser de carácter formal (multiplicidad de soportes), organizativo (dispersión de la información) o funcionales (sobrecarga o esfuerzo desproporcionado del órgano o entidad requerido).

En la línea apuntada, 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 o a propósito para el solicitante; lo que, como se ha señalado ya en múltiples ocasiones (recientemente, R CTBG 750/2026, de 13 de julio, R CTBG 754/2026, de 14 de julio, R CTBG 760/2026, de 14 de julio), no queda amparado por el derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 13 LTAIBG –en relación con el artículo 18.1.c) LTAIBG–.

4. Tales circunstancias y condiciones, se adelanta ya, no se aprecian en el presente caso en el que lo interesado son, específicamente, *datos estadísticos*; a saber, de una parte, el número de mensajes remitidos a los viajeros registrados a través de las diferentes plataformas habilitadas al efecto y su coste global; y de otra, el número de personas registradas en este servicio, desglosado mensualmente, en el año 2025. Peticiones ambas de contenido estadístico, sobre las que no se aprecia ni una

[7] https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/publicaciones/criterios-interpretativos/2026/4_CI-18-1-c_Reelaboracion.pdf

R CTBG Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

amplitud temporal exagerada, ni un nivel de detalle excesivo, sino que resultan concretas y limitadas en su alcance, sin que la invocación genérica por la entidad reclamada a la noción de informe a la carta, resulte suficiente a los efectos pretendidos.

Por consiguiente, a juicio de este Consejo, no concurre en este caso la causa de inadmisión de reelaboración a que se refiere el artículo 18.1.c) LTAIBG.

5. Descartada la concurrencia de la meritada causa de inadmisión procede verificar si proporcionar la información relativa a los costes requeridos supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad que justifique la denegación del acceso al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

   Debemos partir de la premisa subrayada por este Consejo en múltiples resoluciones, de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional. Este derecho goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites, y deberá justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. De ahí que, *«en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.»* —entre otras, SSTS, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574) —.

   En lo que aquí interesa, la segunda de las sentencias citadas puntualiza que *«[p]or tanto, el precepto legal no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública (...) sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate»* (FJ, 4º).

   En consecuencia, la eventual aplicación de determinados límites legales al acceso a la información pública sólo se podrá considerar conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa exigidos por nuestro ordenamiento (en particular, en el artículo 14.2 LTAIBG) y precisados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en los términos que se acaban de exponer.

R CTBG
Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

Asimismo, es necesario recordar que cuando los límites legales no afectan a toda la información solicitada, el artículo 16 LTAIBG impone la obligación general de conceder el acceso a la parte no afectada, informando al solicitante que se ha omitido una parte de la información, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

Tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en este artículo han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en su artículo 6, según el cual, «[s]i se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.». A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que «deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido» y que «siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión»

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, debe señalarse 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 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»*—.

R CTBG
Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

6. 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 afirmar genéricamente que «[e]*n servicios sometidos a competencia*, *la difusión de determinados detalles de valor comercial relativos a costes, servicios complementarios o estrategias empresariales, (que los competidores no están obligados a proporcionar), podría perjudicar los intereses económicos y comerciales de la entidad»*, apoyándose, a estos efectos, en el derecho a la protección de la libertad de empresa del artículo 38 de la Constitución Española.

   Sin embargo, en este caso, sin perjuicio de que la petición únicamente se constriñe al *coste del envío de los mensajes,* -a pesar de lo alegado por Renfe-operadora- lo cierto es que la negativa al acceso tampoco fue acompañada del preceptivo *test del daño* mediante la acreditación del perjuicio alegado, ni del *test del interés*. Por tanto, no se ha justificado que la revelación de esa información provoque una desventaja competitiva respecto de otros operadores, ni un perjuicio económico cierto. En consecuencia, en la necesaria ponderación entre el interés de la entidad pública en no proporcionar esa información y el interés público en acceder a ella, ha de prevalecer el segundo, más aún cuando se trata de información vinculada a un servicio público y su prestación supone la formalización del correspondiente contrato, lo que resulta de indudable interés desde el punto de vista de la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

7. En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

R CTBG Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026

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

- *«Número de mensajes nacionales e internacionales enviados a personas registradas para recibirlos por aplicaciones de mensajería instantánea (Signal, Telegram, Whatsapp, etc.) junto con el coste total de envío de los mismos y el número de personas registradas para recibirlos desglosados mes a mes relativos al año 2025 o desglosados en otro formato disponible lo más parecido posible».*

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

De acuerdo con el artículo 23.1[8], 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[9], 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[10].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[10] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2026-1137 Fecha: 30/10/2026