María de la Concepción Campos Acuña (1 de 1)
Presidenta
Fecha Firma: 30/10/2026
HASH: 91d6017b1911f5ef302a0da1cbe3a58c

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 181/2026

Reclamante: [redacted]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: transporte, ferrocarril, justificantes de retraso, arts. 13, 18.1.c) y 14.1.h) LTAIBG, precedente R CTBG 364/2026.

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de diciembre de 2025 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (en adelante, RENFE-Operadora), 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 00001-00111908):

   «Solicito los datos de justificantes de retraso expedidos por Renfe, por comunidades autónomas, por provincias, por canal de expedición durante los años 2000 a 2024».

2. Mediante resolución de 7 de enero de 2026 la entidad pública empresarial RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (en adelante, RENFE-Operadora) inadmitió la solicitud con invocación de lo previsto en los artículos 13, 18.1.c) y 18.1.e) LTAIBG —referidos, respectivamente, al concepto

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

de información pública y a las causas de inadmisión relativas a inf*ormación para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración* y a solicitudes *manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia* de la LTAIBG—, señalando, subsidiariamente, la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —relativo a los *intereses económicos y comerciales*—, todo ello, en los términos siguientes:

«3º.- Lo solicitado no tiene la consideración de información pública, en los términos del artículo 13 de la Ley de Transparencia, pues no se pretende obtener documentos existentes, sino la obtención de un informe específico a elaborar con un desglose personalizado sobre la emisión de justificantes de retraso. Esta pretensión excede el alcance del derecho de acceso previsto en la referida norma de transparencia administrativa. Adicionalmente, el ámbito temporal del informe requerido es de 25 años, excediendo el período de existencia de esta entidad y del operador Renfe Viajeros S.M.E., S.A.

En apoyo de lo anterior, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), ha señalado que el derecho de acceso no ampara la confección de respuestas o informes personalizados al margen de un procedimiento administrativo, por implicar la producción de información futura. Asimismo, el Criterio Interpretativo CI/003/2016, del CTBG, delimita que se ajustan a la Ley de Transparencia las solicitudes orientadas a permitir el escrutinio de la acción pública (cómo se adoptan decisiones, se gestionan fondos y con qué criterios actúan las instituciones); a sensu contrario, quedan fuera las peticiones que no puedan reconducirse a tales finalidades, conforme a una ponderación razonada basada en indicadores objetivos.

En la misma línea, tanto el CTBG como la Audiencia Nacional han admitido la inadmisión de solicitudes cuando no recae sobre información pública (Resolución CTBG R/0276/2018, conforme con la doctrina sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional). En consecuencia, y de acuerdo con los artículos 13 y 18.1.e) de la Ley de Transparencia, el procedimiento de acceso no puede asimilarse a un buzón de consultas, quejas o sugerencias, no siendo lo pretendido coherente con los fines de la ley.

Adicionalmente, la atención de la solicitud exige una acción previa de reelaboración que obliga a la aplicación del artículo 18.1.c). La jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 3 de marzo de 2020, ECLI:ES:TS:2020:810), distingue

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

entre la reelaboración básica o general, exigible, y la reelaboración compleja, que justifica la inadmisión por su carga desproporcionada.

En el caso presente concurren las siguientes razones objetivas de complejidad: (I) volumen y periodo temporal: unos 25 años, con tratamiento masivo de datos brutos; (II) desagregación múltiple: se reclama clasificación acumulativa por comunidad autónoma, provincia y canal de expedición, ajena a la gestión ordinaria; y (III) naturaleza de la reelaboración: no implicaría la mera consulta o extracción, sino localización de registros en sistemas heterogéneos, (por ejemplo, justificantes físicos de taquillas y medios electrónicos que han evolucionado con los años), depuración y consolidación, cruces y análisis, y generación ex novo del documento requerido. Ello implicaría una sustracción de humanos y técnicos de funciones operativas y estratégicas, contrariando la finalidad de la Ley de Transparencia.

Debe añadirse que RENFE-Operadora E.P.E. se creó por mediante la Ley 39/2003 de 17 de noviembre, del sector ferroviario, iniciando su andadura en 2005 y que RENFE Viajeros, S.M.E., S.A. se constituyó en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios. Todo ello refuerza la inexistencia de series homogéneas para el período 2000-2024.

Finalmente, y dado que la Ley de Transparencia sirve al escrutinio mediante información actual, la STC 58/2018, de 4 de junio, ha destacado la relevancia de la "actualidad" en la información noticiable; el acceso a datos antiguos sin conexión con el presente pierde interés público y puede encajar en la inadmisión por artículo 18.1.e). La solicitud, además, no expresa motivo o finalidad que justifique trabajos de elaboración y tratamiento «a la carta».

Con carácter subsidiario, procede considerar el límite del artículo 14.1.h), por potencial perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la entidad: la entrega aislada y descontextualizada de series de justificantes de retraso es susceptible de interpretaciones sesgadas y daño reputacional, con potencial desviación de demanda e impacto en resultados, inversión y capacidad de mejora.

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

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

3. Mediante escrito registrado el 15 de enero de 2026, la 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 su disconformidad con la resolución y, en particular, señala que:

   «La información solicitada relativa al detalle de los justificantes de retraso expedidos por Renfe no puede considerarse accesoria ni carente de interés público. Por el contrario, dichos justificantes constituyen un elemento fundamental para evaluar el impacto real y efectivo de los retrasos del servicio ferroviario en la vida laboral, académica y personal de las personas usuarias afectadas. El acceso a esta información permite analizar de manera objetiva la frecuencia y magnitud de los retrasos, así como su incidencia sobre derechos básicos como el derecho al trabajo y a la educación, especialmente en el contexto de un servicio de transporte público esencial y de uso masivo.

   La eventual complejidad o carga administrativa que pudiera alegarse de entregar estos datos podría resolverse mediante una reducción del periodo temporal al que se refieren los datos solicitados (por ejemplo, los últimos cinco años) y una mayor concreción en su afectación para Cataluña».

4. Con fecha 16 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 2 de febrero de 2026 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «Única. La solicitud original abarcaba el período 2000–2024 (25 años) y se extendía al conjunto del territorio del Estado, con un desglose múltiple por comunidades autónomas, provincias y canales.

   En la reclamación, se cambia la petición, limitándola a "los últimos cinco años" y a Cataluña.

   Entendemos que no puede admitirse la modificación del objeto y ámbito de la petición con ocasión de la reclamación. De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 19/2013, la reclamación posee una naturaleza exclusivamente revisora, dirigida a

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

R CTBG Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

examinar la conformidad jurídica de la resolución emitida en relación con la solicitud efectivamente planteada, y no constituye un cauce para modificar o sustituir el objeto del procedimiento. Permitir la introducción de un objeto nuevo desvirtuaría esa finalidad revisora del procedimiento, impediría un pronunciamiento adecuado mediante la resolución procedente y eludiría la tramitación legalmente exigible para cualquier nueva solicitud.

Sin perjuicio de lo indicado, debe añadirse que similares motivos de inadmisión concurrirían incluso si la solicitud se hubiera formulado desde el principio limitada a "Cataluña" y a "los últimos cinco años". En tal supuesto persistiría la ausencia de información preelaborada con el nivel de detalle requerido y la necesidad de una reelaboración compleja, incompatible con el derecho de acceso. Esta conclusión se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que distingue entre reelaboración básica y reelaboración compleja, siendo esta última causa legítima de inadmisión (STS 3 de marzo de 2020, ECLI:ES:TS:2020:810).

Así, lo solicitado no constituye una mera consulta de documentos existentes, sino la creación de un informe ad hoc con elevada desagregación territorial y funcional, lo que excede el concepto de información pública del artículo 13 LTAIBG. Esta interpretación ha sido confirmada por el Criterio Interpretativo CI/003/2016 del CTBG, que excluye las solicitudes que requieren la producción de información futura o informes personalizados. También la Resolución CTBG R/0276/2018, respaldada por la Sentencia de la Audiencia Nacional (RA 63/2016), confirma la inadmisión cuando no existe información preexistente susceptible de entrega.

La petición —ya sea respecto de 25 años o reducida a cinco— exige un proceso de reelaboración compleja, al implicar: (i) alto volumen de datos; (ii) desagregación territorial múltiple; y (iii) reconstrucción de información a partir de sistemas heterogéneos (justificantes físicos y medios electrónicos de distintas generaciones), lo que obliga a depurar, cruzar y consolidar datos para generar un documento nuevo.

Debe recordarse que RENFE-Operadora inicia su actividad en 2005, y Renfe Viajeros S.M.E., S.A. se constituye en 2013, lo que determina la inexistencia de series homogéneas para etapas anteriores y refuerza la imposibilidad de satisfacer solicitudes que exigen reconstrucciones retrospectivas de datos.

Asimismo, la difusión aislada de series sobre justificantes de retraso podría ocasionar un perjuicio reputacional y competitivo, subsumible en el artículo 14.1.h)

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

LTAIBG, en la medida en que su publicación parcial y sin contexto puede generar interpretaciones inexactas sobre la fiabilidad del servicio, afectar a la percepción pública de su puntualidad y derivar en una pérdida de confianza de los usuarios, con potencial impacto en la demanda y en los ingresos. Este tipo de perjuicios encajan en los supuestos descritos por el Criterio Interpretativo 1/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que identifica como ejemplos típicos de riesgo real y concreto aquellas situaciones en las que la divulgación de datos pueda distorsionar el posicionamiento comercial de una entidad, afectar a su capacidad de competir o alterar sus expectativas económicas, especialmente cuando puedan ser utilizados de forma estratégica por competidores o en negociaciones comerciales sensibles.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 58/2018, subraya la relevancia de la actualidad como criterio para valorar el interés público de la información, pudiendo justificar la inadmisión de datos antiguos sin conexión funcional con el presente».

5. El 4 de febrero de 2026, se concedió audiencia a la 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*

[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

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 los antecedentes, en la que se pide el acceso a información correspondiente a los justificantes de retraso del transporte de pasajeros emitidos por Renfe-Operadora entre 2000 y 2024, con un determinado desglose (*por comunidades autónomas, por provincias, por canal de expedición*).

   Renfe-Operadora dictó resolución expresa en plazo por la que se inadmitió la solicitud con invocación de lo previsto en los artículos 13, 18.1.c) y 18.1.e) LTAIBG —referidos, respectivamente, al concepto de información pública y a las causas de inadmisión relativas a inf*ormación para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración* y a solicitudes *manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia* de la LTAIBG—, señalando, subsidiariamente, la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG —relativo a los *intereses económicos y comerciales*—.

4. Con carácter previo, ha de señalarse que este Consejo viene reconociendo el derecho de las personas solicitantes de acceso a la información pública a acotar su pretensión en la reclamación, lo que adquiere mayor relevancia en casos, como el presente, en los que la solicitud es inadmitida con invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, referida a inf*ormación para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.* En efecto, los sujetos obligados por la LTAIBG no pueden pretender que los solicitantes tengan conocimiento del alcance de la información disponible, por lo que solo cuando la Administración hace patente

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

la necesidad de *reelaboración compleja* o de elaboración de *informe a la carta*, puede la persona solicitante señalar, de entre la información que ha interesado en su solicitud, aquella parte de la misma cuyo conocimiento considera prioritario.

Lo contrario supondría vaciar de contenido, en casos como el presente, el trámite de alegaciones que este Consejo requiere de cada organismo requerido. No puede dudarse de que el grado de madurez del régimen de acceso a la información pública que resulta de los más de doce años transcurridos desde la entrada en vigor de la LTAIBG, implica, necesariamente, que los sujetos obligados justifiquen suficientemente las causas de inadmisión y límites que consideran concurrentes en la propia resolución, y que, por tanto, el trámite de alegaciones cumpla la función de que el organismo reclamado vuelva a considerar la concesión o no del acceso a la información inicialmente solicitada a la vista de los argumentos de la reclamación —sin descartar otras finalidades (como pueden ser la de que el sujeto obligado complete el expediente de acceso a la información con posibles acuerdos de ampliación o trámites de alegaciones de terceros)—.

En este caso, la reclamante no ha incorporado en su reclamación ninguna cuestión novedosa sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso, sino que acota, reduce o concreta la pretensión de su solicitud (temporalmente, de 25 a 5 años; y territorialmente, a la Comunidad Autónoma de Cataluña), inicialmente, muy amplia, tanto desde un punto de vista cronológico, como territorial y funcional (ya que lo solicitado no se circunscribía a uno de los servicios de transporte, de cercanías, media o larga distancia).

En consecuencia, contrariamente a lo que pretende la entidad reclamada, no considerar que en la reclamación se haya alterado el objeto de la solicitud; ni desestimar, por dicho motivo, la reclamación. A ello no obsta el carácter amplio de la solicitud inicial dado que, en el curso de este procedimiento, Renfe-Operadora ha expresado que «[l]*a petición —ya sea respecto de 25 años o reducida a cinco— exige un proceso de reelaboración compleja*», es decir, que las causas de inadmisión aducidas en la resolución (y el límite alegado subsidiariamente) resultan aplicables no solo al conjunto de información solicitado inicialmente (como queda dicho, de gran amplitud), sino también a la parte de la misma que se acota en la reclamación, por lo que la acotación de la pretensión en la reclamación no ha *impedido* «*un pronunciamiento adecuado mediante la resolución procedente*».

En consecuencia, el objeto de esta reclamación queda limitado a la pretensión acotada en la reclamación, esto es, a la información referente a los justificantes de

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

retraso emitidos en los últimos cinco años del periodo inicialmente solicitado, es decir, desde 2020 a 2024, y correspondientes al territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

5. A la vista de la acotación de la solicitud, estima este Consejo que no procede examinar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG en la medida en se vincula, como queda recogido en los antecedentes, a la pretensión de «*acceso a datos antiguos sin conexión con el presente*», y en la medida en que la invocación de tal causa se realizó por la entidad reclamante en términos ciertamente genéricos.

   (i) En efecto, en cuanto a la alusión de la resolución reclamada al *Criterio Interpretativo CI/003/2016, del CTBG* —que debe entenderse realizada al actualizado Criterio Interpretativo 7/2026, de 17 de junio[7]— y la consideración de que la finalidad de la solicitud no puede reconducirse a las finalidades de la LTAIBG, ha de señalarse que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 LTAIBG, *la solicitante no está obligada a motivar su solicitud*. Asimismo, la inadmisión de una solicitud por abusiva, de acuerdo con el artículo 18.1.e) LTAIBG, y según se recoge en el citado CI 7/2026, exige «*reunir de forma acumulativa dos requisitos esenciales: ejercicio abusivo del derecho y que no esté justificado con la finalidad de la transparencia pública*», y, como queda expuesto, el ejercicio abusivo se ha vinculado únicamente a la *antigüedad de los datos*; antigüedad que no cabe apreciar respecto de los últimos años del periodo al que se acota la petición en la reclamación (de 2020 a 2024).

   (ii) Por otra parte, siguiendo con el CI 7/2026: «[l]*a existencia de un (legítimo) interés particular ni excluye su conexión con las finalidades propias de la transparencia (en la medida en que ese interés privado puede vincularse con el conocimiento de cómo adoptan decisiones las administraciones públicas y cómo se manejan los fondos públicos, entre otras), ni constituye por sí mismo un elemento determinante de esa ausencia de justificación con la finalidad de la ley*». A ello se añade que la reclamante ha expuesto, brevemente y con claridad, un interés que ha de considerarse legítimo, como es el de «*evaluar el impacto real y efectivo de los retrasos del servicio ferroviario en la vida laboral, académica y personal de las personas usuarias afectadas*», sin que se haya justificado por la entidad requerida la ausencia de interés público de dicha finalidad. Estima este Consejo, con la reclamante, que la información sobre los

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

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

justificantes de retrasos emitidos constata la repercusión que en la ciudadanía tiene el funcionamiento del transporte de pasajeros en ferrocarril, y que, por tanto, dicha solicitud encuentra justificación en las finalidades de la LTAIBG, por lo que queda descartado el carácter abusivo de la solicitud (acotada) y, por tanto, descartada la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

6. Sentado lo anterior, a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar, a continuación, la concurrencia o no de la otra causa de inadmisión esgrimida por la entidad pública reclamada —*ex* artículo 13 en relación con el artículo 18.1.c) LTAIBG—, toda vez que de estimarse justificada no procedería el análisis del límite de la vulneración de los intereses económicos y comerciales del artículo 14.1.h) LTAIBG alegado en la resolución.

   El punto de partida de este análisis, como se ha recordado en múltiples ocasiones, ha de realizarse partiendo de la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública que exige, en consecuencia, una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión y los límites legales; lo que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del mismo [Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)]. En consecuencia, «*la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

   Por lo que concierne, específicamente a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG esgrimida por la entidad en su resolución —y reiterada en las alegaciones—, y que permite inadmitir una solicitud, de forma motivada, cuando la entrega de la información comporte una acción previa de reelaboración, conviene recordar, tal y como se puso de manifiesto por el Tribunal Supremo en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), *que «(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la*

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (…)».

Entre esas causas la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir *de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información»*, o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) en la que 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 distintos órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

En equivalentes términos se ha recogido en el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia n.º 4/2026, de 17 de junio [8], en el que, actualizándose el anteriormente vigente, se señala 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, según el CI 4/2026) pueden ser de carácter formal

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

R CTBG Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

(multiplicidad de soportes), organizativo (dispersión de la información) o funcionales (sobrecarga o esfuerzo desproporcionado del órgano o entidad requerido).

7. En el presente caso, pese a los esfuerzos argumentativos empleados por la entidad pública reclamada, a juicio de este Consejo, no se aporta fundamento alguno que justifique la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG a la totalidad de la información solicitada (o, en este caso, a la totalidad de la información a que se ha acotado la reclamación), ni, por tanto, queda justificado que no exista previamente parte de dicha información, lo que determinaría su carácter de no información pública de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 LTAIBG.

   En efecto, los argumentos de Renfe-Operadora no pueden ser acogidos como justificación adecuada de la aplicación de la causa de inadmisión invocada, pues no se aporta una explicación clara, plausible y convincente acerca de la alegada complejidad técnica de la tarea necesaria para facilitar la información solicitada (o parte de la misma, dentro de la acotada en la reclamación), a partir de la afirmación de que ello exige la «*localización de registros en sistemas heterogéneos, (por ejemplo, justificantes físicos de taquillas y medios electrónicos que han evolucionado con los años), depuración y consolidación, cruces y análisis*».

   A juicio del Consejo, no se justifica, no ya que la tarea exigida al respecto para proporcionar esa información exceda de lo que el Tribunal Supremo ha calificado como una reelaboración básica o general, sino que supone reconocer la existencia de la información pública *ex* artículo 13 LTAIBG existente de dos tipos: (i) justificantes físicos de taquilla, respecto de los cuales se estima la concurrencia de la necesidad de reelaboración compleja, en tanto que cada justificante habrá sido emitido en una estación diferente; (ii) justificantes emitidos por *medios electrónicos* que han ido evolucionando con los años.

   En este caso, considera el Consejo que no reviste el carácter de *reelaboración compleja* el facilitar a la reclamante la información referente a los justificantes emitidos por *medios electrónicos* desde la fecha inicial de funcionamiento del *sistema* (o sistemas) actualmente en uso para dicho fin, sin necesidad de cruce o análisis alguno, y, de acuerdo con el objeto de la reclamación, limitado, como máximo, al periodo 2020-2024. Asimismo, no constituye *reelaboración compleja* facilitar la información referente a justificantes emitidos en el ámbito geográfico completo que abarque el sistema, aunque podrá facilitarse únicamente la información referente a Cataluña si el sistema incluye dicho desglose, de acuerdo con la acotación de objeto realizada en la reclamación.

R CTBG Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

A esta conclusión ha de llegarse a partir del principio general de interpretación favorable a la efectividad del derecho a la información pública —recogido en el Criterio Interpretativo 1/2026, de 17 de junio, sobre las reglas comunes de aplicación de las causas de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública (artículo 18 LTAIBG[9]— implica que la amplitud del derecho se refleja también en su delimitación objetiva al proyectarse no sólo sobre los «*archivos y registros administrativos*» (expresión del artículo 105.b) de la Constitución Española) o sobre «documentos públicos», sino también sobre «contenidos» (esto es, materias) con independencia de cuál sea su soporte (físico o digital), siempre que estén en poder de alguno de los sujetos legalmente obligados (según el artículo 2 LTAIBG) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, dicho criterio prevé que las causas de inadmisión «*han de ser objeto de interpretación estricta cuando no restrictiva de acuerdo con un principio de interpretación favorable al acceso a la información archivos y registros administrativos*» por lo que en su aplicación «*se ha de valorar siempre la posibilidad de tramitar aquella parte de la solicitud que no esté afectada por la causa de inadmisión*». En efecto, la entidad reclamada no ha manifestado, ni en la resolución ni en las alegaciones, que no pueda facilitar parte de la información solicitada (respecto de lo pretendido en la solicitud inicial o, al menos, respecto de lo acotado en la reclamación), tal y como se prevé en el artículo 16 LTAIBG.

Por todo ello, ha de concluirse que la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG ha quedado justificada solo parcialmente, de acuerdo con lo expuesto.

8. Sentado lo anterior, procede verificar si con la entrega de la información se produce una vulneración de los intereses económicos y comerciales en los términos del artículo 14.1.h) LTAIBG, invocado subsidiariamente.

   Al respecto, procede reproducir los fundamentos jurídicos de la resolución de este Consejo R CTBG 364/2026, de 26 de marzo, por resultar de plena aplicación al presente caso, resolución en la que se estimó una reclamación contra la resolución de la misma entidad requerida, que, con equivalentes argumentos, había denegado

[9] https://consejodetransparencia.es/content/dam/ctransparencia/portal-ctbg/publicaciones/criterios-interpretativos/2026/1_Cuestiones_generales.pdf

información pública referente «*al detalle de todas las circulaciones programadas que no han circulado en las líneas de cercanías de Madrid en el plazo indicado*» (tres años). En particular:

«Este Consejo ya se ha pronunciado con anterioridad sobre asuntos similares al presente, entre los que cabe destacar, recientemente, el contenido en la R CTBG 0496/2025, estimando la reclamación formulada por el interesado, a cuya argumentación procede remitirse en esta resolución.

En tal sentido, conviene recordar, en primer lugar, que tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, sino que será necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivarse de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho. En esta línea, en la STS de 20 de junio de 2020 se recuerda 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».

La delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo CI/01/2019, de 24 de septiembre, de 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"». Se añade que, para calificar una información como secreta o confidencial por afectar a tales intereses, debe tratarse 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

R CTBG Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial".

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, siempre según el criterio interpretativo, «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 su resolución, Renfe-Operadora argumentó que no sería pertinente, facilitar detalles adicionales a los ya publicados, como tampoco la elaboración «a la carta» de un informe sobre las dificultades en la explotación de determinados servicios, complicaciones que, resultan inherentes a la explotación ferroviaria, siendo de ordinario la empresa ferroviaria también una afectada. A ello añadió que la utilización descontextualizada de información relacionada con eventuales averías, incidencias, cancelaciones o retrasos respecto los servicios ferroviarios colaboraría a un efecto de injustificado descrédito susceptible de afectar no sólo a la mercantil Renfe Viajeros, sino a la confianza de los usuarios, pudiendo provocar una migración de los mismos en favor de competidores con impacto significativo en la compañía reduciendo sus ingresos y afectando su capacidad para mantener y mejorar el servicio. En fase de alegaciones añadió además que el derecho de acceso no es el cauce para ninguna clase de auditoría, que debe hacerse, cuando procede, con las debidas garantías.

Sin perjuicio de que la que entidad reclamada no ha operado en su resolución el debido test de daño, a los efectos de aplicación del límite alegado, con la argumentación antedicha, limitada en esencia, a un posible daño reputacional de la empresa, tampoco ha quedado justificado la concurrencia del perjuicio a los intereses económicos y comerciales del artículo 14.1.h) LTABG por la entrega de la información solicitada, que exige que la revelación de la información produzca un 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

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial; información ésta no solicitada.

Es más, ha de recordarse que el interés público en el acceso a una información se mide por su valor para materializar los fines de la transparencia enunciados en el preámbulo de la LTAIBG, a saber, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a la ciudadanía y cómo se gestionan los recursos públicos, de modo que se pueda someter a escrutinio las actuaciones de los responsables públicos. En este sentido, acceder a la información de referencia, relativa al detalle de todas las circulaciones programadas que no han circulado para todas las líneas de cercanías de Madrid en el plazo indicado, tiene ciertamente un indudable interés público toda vez que permite contar con una información objetiva que permite a su vez valorar precisamente la gestión pública operada en ese ámbito determinado en el sector de referencia».

9. Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que debe estimarse parcialmente la reclamación, a fin de que se facilite a la reclamante la información solicitada, acotada en la reclamación, referente a los justificantes emitidos por *medios electrónicos* desde la fecha inicial de funcionamiento del *sistema* (o sistemas) actualmente en uso para dicho fin, sin necesidad de cruce o análisis alguno, y, de acuerdo con el objeto de la reclamación, limitado, como máximo, al periodo 2020-2024 y, en función de la disponibilidad de los datos, la información referente a justificantes emitidos en el ámbito geográfico de Cataluña o en el ámbito territorial completo que abarque el sistema.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

SEGUNDO: INSTAR al RENFE-OPERADORA, E.P.E./MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la reclamante la siguiente información en los términos señalados en el FJ9:

R CTBG
Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026

«Solicito los datos de justificantes de retraso expedidos por Renfe, por comunidades autónomas, por provincias, por canal de expedición durante los años 2000 a 2024.

(...)

mediante una reducción del periodo temporal al que se refieren los datos solicitados (por ejemplo, los últimos cinco años) y una mayor concreción en su afectación para Cataluña».

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

De acuerdo con el artículo 23.1[10], 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[11], 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[12].

LA PRESIDENTA DEL CTBG

Fdo.: María de la Concepción Campos Acuña

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

R CTBG Número: 2026-1140 Fecha: 30/10/2026