



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 546/2024

**Reclamante:** ██████████

**Organismo:** RENFE Operadora EPE /MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

**Palabras clave:** transporte, líneas alta velocidad (AVLO), art.13 LTAIBG, noción de información pública.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de febrero de 2024 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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

« (...) Los documentos que justifican que no haya una línea de AVLO entre Granada y Madrid»

2. Mediante resolución de RENFE Operadora, de 21 de marzo de 2024, se acuerda la inadmisión de la solicitud en los siguientes términos:

« (...) 3º.- Aclarando previamente que AVLO no es una línea ferroviaria, procede la inadmisión de la solicitud al no referirse a información pública según la definición prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. También concurre la causa de

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



*inadmisión contemplada en la letra c) del artículo 18.1 de la Ley de Transparencia:  
(...)*

*Aunque Renfe Viajeros sea una sociedad mercantil comprendida dentro del ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia, no significa que toda la información que elabore o adquiera en el desarrollo de su actividad empresarial tenga carácter público. Precisamente, lo aquí solicitado es de naturaleza estrictamente comercial y privada, resultando ajeno al concepto de información pública del artículo 13 de la Ley de Transparencia, que considera como públicos: «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».*

*El término «funciones» se refiere al ámbito jurídico-público, (y no, en modo alguno, a actuaciones dentro de la órbita privada o comercial de la entidad), en atención a que el objetivo de la norma es que los ciudadanos permitan conocer cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las administraciones públicas. En contraposición a las finalidades de la ley de transparencia y concepto de información pública, el peticionario busca el posicionamiento de la entidad frente la forma de gestionar el producto AVLO, el cual forma parte de los servicios comerciales de Renfe Viajeros, que, a diferencia de los servicios sometidos a obligaciones de servicio público, no pueden recibir ningún tipo de subvenciones. Estamos, por lo tanto, ante servicios comerciales no se someten a Derecho Administrativo, no sufragados con fondos públicos y, en consecuencia, ajenos al ámbito objetivo de aplicación de la Ley de Transparencia.*

*Asimismo, ha de advertirse que el acceso a la información pública no contempla la obtención de una valoración o pronunciamiento institucional sobre una determinada cuestión (RT 0129/2016, de 13 de octubre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno -CTBG-).*

*Por otra parte, la solicitud no constituye una petición de acceso a información pública que pueda responderse con la entrega de una determinada información preexistente. Realmente se están solicitando una serie de razones o motivos que requerirían la elaboración de un informe «ad hoc» exclusivamente preparado para el solicitante, con trabajos de reelaboración expresos, necesitándose acudir a diferentes áreas de la entidad, analizar diferentes conceptos económicos y un minucioso escrutinio de diversa documentación para dar respuesta. Al respecto, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: (...)*



*Finalmente, resultarían de aplicación complementaria los límites del artículo 14.1, apartados h), j) y k) de la Ley de Transparencia, según el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG. En servicios sometidos a competencia, informar sobre determinados detalles de valor comercial, estrategias empresariales o decisiones sobre la apertura o no de nuevas ramas-líneas de negocio, implicaría poner a disposición de los competidores información que no debe ser compartida, vulnerando irreversiblemente los intereses económicos de la empresa concernida. En este caso, facilitar el acceso a lo solicitado implicaría hacer público a la competencia las estrategias Empresariales de la entidad, facilitando un auténtico estudio de viabilidad de sobre la prestación de servicios en una determinada ruta. Coincide con lo expuesto el Tribunal General de la UE (Sala Cuarta), de 13 de enero de 2017, indicando que hay elementos que pueden perjudicar a los intereses comerciales de una persona jurídica cuando los documentos solicitados contienen información comercial sensible relativa a las estrategias comerciales de las empresas de que se trata o a sus relaciones comerciales o cuando contienen datos propios de la empresa que indican sus conocimientos técnicos.*

*También debe tenerse en cuenta que los datos empresariales constituyen un elemento esencial de la libertad de empresa reconocido por el artículo 38 de la Constitución Española, siendo un derecho subjetivo que las empresas pueden hacer valer frente a terceros y la propia Administración.»*

3. Mediante escrito registrado el 3 de abril de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que, en relación con su pretensión de conocer *las razones de por qué ningún tren Avlo pasa por Granada*, entiende que :

*« Considero que la información debe ser pública (denegaron dicho carácter esgrimiendo que era información privada y comercial) ya que Renfe es una compañía pública y, como dijo el ministro, su función es principalmente la del servicio público. Y potenciando este argumento anterior subrayo que dos compañías privadas, y low cost como Avlo, (Ouigo e Iryo) tampoco pasan. Lo que empuja a pensar que es por su escasa rentabilidad. Algo que debe cubrir necesariamente Renfe, como así afirma el actual ministro. Al darse el agravante de que Avlo es una compañía low cost y, por ende, más beneficioso para el ciudadano*

---

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



*ruego que me faciliten los documentos que justifiquen la razón por la que Avlo no pasa por Granada»*

4. Con fecha 4 de abril de 2024, 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 17 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala lo siguiente:

*« (...) El reclamante parte de una confusión previa, entre la misión de la empresa y los servicios concretos a los que se refiere la petición. Se asumiría una premisa errónea, que es que los servicios AVLO -alta velocidad de bajo coste- son servicios públicos, sometidos a obligaciones de servicio público. Cabe aclarar desde el principio que no es así. Son servicios comerciales, no financiados por ninguna Administración pública, que no están sometidos a obligaciones de servicio público. Estos servicios compiten con los prestados por otros operadores, señaladamente en el sector de mercado de servicios de transporte de bajo coste.*

*(...)*

*En consonancia con lo expuesto, y no concretándose a qué manifestaciones se refiere el reclamante, ha de insistirse en que el producto AVLO no forma parte los servicios ferroviarios sujetos a obligaciones de servicio público. No hay aquí ejercicio alguno de funciones públicas.*

*El reclamante pudo fácilmente consultar el «Contrato ente la Administración General del Estado y la Sociedad mercantil estatal RENFE VIAJEROS SME S.A para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril “cercanías”, “media distancia convencional”, alta velocidad media distancia (Avant)” y “ancho métrico”, competencia de la Administración General del Estado, sujetos a obligaciones de servicio público en el periodo 2018-2027», accesible en [https://cdn.mitma.gob.es/portal-webdrupal/ferroviario/adenda\\_no1\\_201219.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-webdrupal/ferroviario/adenda_no1_201219.pdf). y la Respuesta del Gobierno de 23 de febrero de 2024 disponible en [https://www.congreso.es/entradap/l15p/e1/e\\_0012992\\_n\\_000.pdf](https://www.congreso.es/entradap/l15p/e1/e_0012992_n_000.pdf) para comprobar que los servicios de larga distancia, (esto es, en los que el recorrido medio del viajero supera los 300km), son servicios comerciales que operan en régimen de libre competencia, sin ninguna aportación pública y que han de ser sostenibles por sí mismos, sin que sea perceptiva su prestación en virtud de un contrato de servicio público..»*



Se reitera, además, la aplicabilidad de las causas de Inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, y la aplicación subsidiaria de los límites previstos en el artículo 14.1.h), j) y k) LTAIBG.

5. El 18 de abril de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, 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](#)<sup>6</sup> el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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*”.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



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 los documentos que justifiquen la inexistencia de una línea de AVLO entre Granada y Madrid.

RENFE Operadora dictó resolución en la que acuerda inadmitir la solicitud al considerar que lo solicitado no es información pública por referirse, en primer lugar, a actividades privadas y comerciales de la empresa que no se financian con fondos públicos y, en segundo lugar, porque los *motivos* de una determinada actuación pueden considerarse información pública según la doctrina del CTBG. Se invocan, asimismo, las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG y, de forma subsidiaria, los límites establecidos en el artículo 14.1h, j y k) LTAIBG.

En el trámite de alegaciones de este procedimiento, en lo que aquí interesa, aclara la distinción entre obligaciones de servicio público ferroviario y servicios comerciales, aporta el contrato firmado con Adif en los servicios de larga distancia (en plena competencia) y una nota aclaratoria sobre la diferencia entre servicios públicos y servicios comerciales.

4. Sentado lo anterior, conviene recordar que el objeto del derecho reconocido en el artículo 12 LTAIBG es la información pública definida, en el artículo 13 LTAIBG, como los documentos y contenidos *que obren en poder* de los sujetos obligados por haber sido elaborados y adquiridos en ejercicio de sus funciones. Del tenor legal se desprende que la preexistencia de la información es el presupuesto necesario para el ejercicio del derecho; sin que tampoco encuentren amparo en este derecho (por no configurarse como *información*) aquellas solicitudes en la que lo pretendido es, bien la actuación material del sujeto obligado, bien la justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra; bien la respuesta a una valoración política de determinadas actuaciones o a críticas o juicios subjetivos de la actuación de los poderes públicos (con independencia de su mayor o menor acierto).

En este caso, como alega RENFE en su resolución, pretende el reclamante que la entidad reclamada aporte la justificación de las razones de la inexistencia de una línea de alta velocidad de bajo coste (AVLO) entre Madrid y Granada; esto es, que se le proporcione una justificación específica de por qué se ha adoptado una decisión y no otra, lo que tiene cabida en la noción de información pública tal y como está definida en la LTAIBG.



5. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto procede la desestimación de la reclamación, sin que resulte necesario entrar a analizar en este caso las demás cuestiones alegadas.

### 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<sup>7</sup>](#), 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<sup>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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