



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1591/2024

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: cercanías, incidencias.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de julio de 2024 la reclamante formuló 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), tres solicitudes de acceso a la información (00001-00094315, 00001-00094316 y 00001-00094318) referidas a los Cercanías de Málaga, Asturias y Bilbao, con un contenido similar:

«(...) informe de sucesos registrados con afectación al servicio durante el período comprendido entre el año 2012 y 2023 en todas las líneas de Cercanías [de Málaga, Asturias y Bilbao](...) onde conste, por cada una de los sucesos: día, mes año, estación o trayecto, el suceso registrado, la causa de dicho suceso, el tiempo de afectación (hora inicial, hora final, duración), los retrasos en trenes y minutos. Pido que los datos estén desglosados para todos y cada uno de los años.

Solicito en este caso las incidencias conocidas por el Ministerio de Transportes y que aparezcan en registros o informes que el Ministerio de Transportes tenga en su

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



poder, bien elaborados por ella misma o bien notificados por la compañía que ofrece el servicio. Así, solicito la información que tiene la administración pública en sus manos, no la que tienen terceros. Como ustedes saben Cercanías [de Málaga, Asturias y Bilbao](...) es explotado por Renfe Cercanías y su infraestructura es propiedad de Adif. Ambas son entidades públicas empresariales, competencia del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Por lo tanto, pido información que como mínimo se encuentra en manos del Ministerio de Transportes y que tiene carácter público. En este caso pido información que en ningún caso perjudicaría los intereses comerciales de la entidad pues hace más de un año ya se conocieron los retrasos que registraba Cercanías en Cataluña y no se ha demostrado que se hayan perjudicado los intereses comerciales de ningún tercero. En esa solicitud de información pedían prácticamente la misma información para el mismo periodo de tiempo. Pese a que en varias ocasiones este ministerio ha alegado que aportar esta información podría derivar con afectación a intereses comerciales, tal y como pueden comprobar, en Cataluña no ha existido ningún problema vinculado con los intereses comerciales y que pueda favorecer conocer esta información a otros. De hecho, en ningún caso se ha demostrado cuál ha sido el daño directo y real derivado del acceso a la información pública solicitada.

Por lo tanto, pido que se me haga entrega de dicha información solicitada. Además, la información relativa a las incidencias de servicio producidas no podría tener un valor estratégico que merezca la protección del límite, como bien recogió la GAIP en su resolución. Esto es porque la propia empresa da a conocer puntualmente las incidencias mientras se producen, por lo que no se puede considerar un secreto comercial protegido por la empresa este tipo de contenido. De hecho, hay cuentas en redes sociales con esta información y dándola a conocer <https://twitter.com/InfoAdif>. Sin embargo, el hecho de conocer estas incidencias que en parte ya son públicas sí permitirían a los usuarios conocer los puntos en los que se están produciendo mayor o menor número de incidencias y ayudar en la toma de decisiones a la propia ciudadanía al respecto. Además, en todo caso, los intereses comerciales no serían derivados por la solicitud de información y por el acceso a los datos sino por el hecho de que no se estén cumpliendo con los horarios establecidos.

Finalmente, les indico que esta información ya ha sido aportada para Cercanías Madrid en el año presente por lo que no cabe motivo para denegarla en esta ocasión en Cercanías (...). Así, pido que la información sea aportada. Si es posible en formato reutilizable XLS o CSV. En caso de que no sea posible, pido que se me entregue tal

R CTBG

Número: 2025-0080 Fecha: 24/01/2025



y como obre en poder la administración para evitar cualquier tipo de reelaboración. Además, pido que en la medida que sea posible los datos sean entregados con las mismas columnas que entregaron en la resolución de Cercanías Madrid. Fecha Inicio Incidencia (YYYYMMDD) N Hora Inicio Incidencia (HH:MI h) Trayecto Afectado Desc Estado Tren Afectado * Fecha Fin Incidencia (YYYYMMDD) N Hora Fin Incidencia (HH:MI h) Cod Incidencia Cod Num_TR Tren Causante Incidencia Desc Suceso Duracion (min.) Num. Trenes Afectados Sum. Retraso GIFO (min.)».

2. Con fecha 31 de julio de 2024 tienen entrada en RENFE-Operadora E.P.E. las tres solicitudes. Esta entidad pública empresarial procede a su acumulación en virtud de lo previsto en el artículo 57 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y dicta resolución conjunta de fecha 1 de septiembre de 2024. El contenido de la resolución es el siguiente:

«(...) se solicitan tres informes, inexistentes en la actualidad, que deben ser elaborados conformes a las indicaciones de la peticionaria. Deben incorporar datos de 12 ejercicios, con desglose e informando sobre las causas de cada incidencia.

En cuanto este derecho, de configuración legal, no alcanza a obtener la elaboración de informes, actos futuros, ni permite exigir acciones de reelaboración, es pertinente conceder acceso parcial a la información requerida, inadmitiendo en cuanto a la pretensión consistente en que se elaboren informes con las especificaciones pedidas.

Consecuentemente, en aplicación del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se facilitan mediante los siguientes enlaces la información disponible.

En los Informes de Gestión que se publican junto con las cuentas anuales del Grupo Renfe, se incluyen índices de calidad, desempeño y parámetros de servicio de Renfe Viajeros, disponibles en la página web www.renfe.es.

También, el [Instituto Nacional de Estadística](#) y el [Anuario del Ferrocarril](#) proporcionan información sobre el desempeño de las empresas ferroviarias y datos sobre el movimiento de trenes.

Procede la estimación parcial de la solicitud al no tratarse de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, ni mediante la aportación de una documentación concreta preexistente en el momento de recepción de la solicitud. Atender a lo solicitado requeriría la elaboración de 3 informes, lo que no entra dentro de la definición del «información pública» según el artículo 13 de la Ley de Transparencia. Ello debe entenderse sin perjuicio de que en el pasado



Administraciones públicas competentes o esta entidad o sus sociedades instrumentales hayan considerado oportuno elaborar algún informe similar.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) advierte que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes «ad hoc» fuera del ámbito de un procedimiento administrativo para dar contestación a una concreta solicitud de acceso, ya que daría lugar a actos futuros. Así, el CTBG reconoce la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre información pública (Resolución R/0276/2018). En el mismo sentido coincide el Recurso n.º 63/2016 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Por otra parte, la búsqueda, recopilación, preparación de los datos y la confección de estos informes, correspondientes a un lapso temporal muy largo, requeriría apartar a personal operativo de las funciones empresariales que le son propias, carga que no se compadece con los fines que persigue la Ley de Transparencia. Por lo tanto, es aplicable su artículo 18.1 c) para inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Además, de acuerdo con el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG, atender una solicitud como la planteada implicaría una carga administrativa desproporcionada: la solicitud tiene excesivos requerimientos materiales (sin olvidar que abarca un periodo temporal superior a una década), considerando los muy concretos y detallados parámetros de desglose requeridos para todas las líneas de Cercanías de Málaga, Bilbao y Asturias, «donde conste, por cada una de los sucesos: día, mes año, estación o trayecto, el suceso registrado, la causa de dicho suceso, el tiempo de afectación (hora inicial, hora final, duración), los retrasos en trenes y minutos.»

Por lo tanto, no se trata de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, sino que requiere un tratamiento previo al que no pueden venir obligadas entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes. Al respecto, el CTBG ha señalado en su Criterio Interpretativo CI/007/2015 que: «(...) el concepto de reelaboración como causa de inadmisión (...) puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información. (...)»



Adicionalmente, en tanto que la solicitud se refiere al periodo comprendido entre 2012 y 2023, tampoco sería coherente con los objetivos y finalidades de la Ley de Transparencia - causa de inadmisión del artículo 18.1 e) -, facilitar información relativa a dicho lapso de tiempo, por haber perdido, debido al transcurso del tiempo, el carácter de actual y, por ende, el de interés público. Así, procede citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio de 2018: «el carácter noticiable también puede tener que ver con la "actualidad" de la noticia, es decir con su conexión, más o menos inmediata, con el tiempo presente. La materia u objeto de una noticia puede ser relevante en sentido abstracto, pero si se refiere a un hecho sucedido hace años, sin ninguna conexión con un hecho actual, puede haber perdido parte de su interés público o de su interés informativo para adquirir, o no, un interés histórico, estadístico o científico. No obstante, su importancia indudable, ese tipo de intereses no guarda una relación directa con la formación de una opinión pública informada, libre y plural, sino con el desarrollo general de la cultura que, obviamente, actúa como sustrato de la construcción de las opiniones. Por esa razón podría ponerse en duda, en estos casos, la prevalencia del derecho a la información [art. 20.1 d) CE].».

De manera complementaria, la elaboración de informes, a la carta, sobre incidencias en la explotación facilitaría el ataque al servicio, facilitando un injustificado descrédito. Sería, por tanto, aplicable el límite del artículo 14.1.h) de Ley de Transparencia, en tanto es susceptible de causar un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. No cabe aquí olvidar el escenario de competencia intermodal y la prevista competencia por el mercado.

El CTBG ha indicado que publicar información sobre eventuales incidencias, la mayoría ocasionadas por causas ajenas a esta empresa, crearía una percepción pública que afectaría significativa e injustificadamente a sus intereses económicos y comerciales, colocándola en una posición desfavorable y de descrédito respecto a competidores y otros modos de transporte, debiendo considerarse como un secreto empresarial (Resoluciones R/0039/2016, de 14 de abril de 2016; R/0239/2018, de 1 de septiembre de 2016; R/0042/2018, de 23 de abril de 2018 y R/0219/2018, de 10 de julio de 2018. Esta última señalando que «facilitar los retrasos de los trenes de la red de cercanías de la Comunidad de Madrid detallados por fecha del retraso, identificador de tren, línea en la que el tren circula y retraso acumulado (en minutos) por ese tren, es información que, a nuestro juicio, incide en la competitividad de la empresa.»).

4º.- Atendiendo a las consideraciones que anteceden, entendiendo que la información facilitada satisface el interés público, sin que se haya puesto de



manifiesto otro de mayor entidad que el del inherente al servicio, procede la inadmisión parcial, no siendo pertinente la íntegra estimación, en cuanto no está justificada la elaboración de los tres informes requeridos, y ello sin perjuicio de que a dichos informes les sería de aplicación el límite previsto en la ley para la protección de los intereses económicos y comerciales».

3. Mediante escrito registrado el 9 de septiembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que se le denegó la información solicitada y expone lo siguiente:

«(...) he actuado de la misma forma que hice en la solicitud de información pública sobre incidencias en Cercanías Madrid. En mi solicitud de Madrid (que va adjunta) presenté el mismo escrito y la administración desdobló mi solicitud en dos. Una para Renfe y otra para ADIF. Si bien, Renfe resolvió en mi contra y no me permitió acceder a dicha información, Adif consideró que la información debía de ser entregada y resolvió a mi favor entregándome dos anexos sobre los retrasos.

Esta resolución y el acceso a los datos demuestra que en ningún caso el interés comercial ha salido perjudicado (...). Ni siquiera Adif alegó el interés comercial siendo una parte del proceso implicado. En cambio, sí ha permitido conocer que el servicio cada vez va a peor y aumentan el número de trenes cancelados, los retrasos y cada vez faltan más maquinistas y hay más fallos en la propia red ferroviaria. Es decir, se trata de una información de indudable interés público pues ambas entidades son empresas públicas, con dinero público, a las que se les puede exigir una mejora del servicio gracias a los datos. De hecho, los datos permiten fiscalizar cómo se gestiona el dinero público, qué se está haciendo mal desde la administración y lo más importante cómo afecta en el día a día a los usuarios que usan el servicio. Se trata de un servicio utilizado cada año por miles y miles de usuarios. Los datos permiten conocer por qué y en qué tramos deben de exigirse mejoras, dónde se debe de priorizar el dinero público y a qué parte de la población les está afectando más estos retrasos.

(...) que desdoble mi solicitud de información pública (una para Renfe y otra para Adif) para así poder acceder a los datos que sí me entregó ADIF en el caso de la Comunidad de Madrid.

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



4. Con fecha 10 de septiembre 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 27 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Como se expuso en la Resolución, la solicitud de acceso no tiene por objeto el acceso a información pública según lo establecido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, esto es, el acceso a «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», sino que requiere la elaboración de tres informes individualizados, con datos y parámetros establecidos discrecionalmente por la solicitante, con unas muy concretas especificidades de desglose y para un periodo temporal superior a una década.

No justifica este tipo de solicitudes el hecho de que el operador o la Administración publique determinados datos o estudios cuando considera que tienen interés para sus clientes o el público en general, ni tampoco que el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, otras autoridades u organismos, hagan públicos determinados datos de manera voluntaria. Cuando las Administraciones públicas, condición que no concurre en el prestador del servicio, deciden la publicación de información, estudios o estadísticas de las que se hacen eco los medios de comunicación, lo hacen en el ejercicio de sus potestades y ponderando el interés general, pero no debe confundirse ese interés general apreciado discrecionalmente por la Administración, con el interés particular en conseguir que se elaboren y entreguen informes «a la carta», sin soporte de procedimiento administrativo alguno.

Al respecto, resulta de plena aplicación lo expuesto en la Resolución 2980/2023 del CTBG, de fecha 25/04/2024, que desestima una reclamación de naturaleza similar (...):

“La aplicación de los criterios expuestos a este caso conduce a la desestimación de esta reclamación, puesto que la información solicitada implica realizar un informe ad hoc para el solicitante que supone una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información. En efecto, se trata de proporcionar una serie de datos sobre los retrasos que han sufrido los trenes de cercanías en Cataluña, cada día durante de 9 meses, con especificación del número de trenes por línea y diferenciando los minutos (entre 5 y más de 30, en



tres franjas) que han tardado en llegar a su destino. Se trata, por tanto, de una información muy detallada que requiere de una tarea de ordenación y estructuración para poder facilitarla con el concreto desglose que pretende el reclamante; lo que, como pone de manifiesto la entidad reclamada, afectaría a la prestación de otros servicios y requería de solicitar información al administrador de infraestructuras”.

En el mismo sentido, la Sentencia 29/2017, de 24/01/2017, de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que: “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.

En estrecha relación lo anterior, según el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG, y la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictada en el Recurso de Apelación n.º 63/2016, atender una solicitud de estas características (debido a sus altas especificidades de desglose y periodo superior a una década) supondría una carga administrativa desproporcionada por razón temporal y de la materia. En definitiva, no se trata de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, sino que requiere un tratamiento previo (...). La búsqueda, recopilación y preparación de los datos y la confección del informe requeriría apartar a personal operativo de las funciones empresariales que le son propias, carga que no se compadece con los fines que persigue la Ley de Transparencia. Por lo tanto, resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c).

Viene al caso la sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021), que sentó que:

“el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales, a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate”.

En la misma línea se pronunció el CTBG, en las Resoluciones n.º 251/2021, 250/2021 de 28 de julio, en las que señaló textualmente:

“En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en la solicitud de acceso presentada por el interesado, dado que, aun buscando con la misma una apariencia de buen derecho por fundamentarla en la LTAIBG, realmente pretende conseguir una cantidad desmesurada de información en una suerte de intento de replicar, de algún modo, una base de datos elaborada



por terceros. Podemos concluir que esta actuación es contraria a la equidad y la buena fe”.

También corresponde rechazar el acceso a informaciones que se remontan a largos periodos de tiempo pasado por su carácter abusivo o no justificado con la finalidad de la Ley de Transparencia, resultando de aplicación el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio de 2018, ya citada en la Resolución.

Por último, proporcionar un informe con datos detallados sobre incidencias en la explotación facilitaría el ataque al servicio, facilitando un injustificado descrédito. Sería, por tanto, aplicable el límite del artículo 14.1.h) de Ley de Transparencia, en tanto es susceptible de causar un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros. No cabe aquí olvidar el escenario de competencia intermodal y la prevista competencia por el mercado.

El CTBG ha tenido ocasión de sentar que la Administración no tiene obligación de publicar información que pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de las empresas públicas. En un sector como el del transporte, tan competitivo, publicar información sobre eventuales dificultades en la explotación del servicio, o incidencias sufridas en el material rodante (que los competidores no están obligados a facilitar), la mayoría ocasionadas por causas ajenas al operador económico, crearía una percepción pública que afectaría significativa e injustificadamente a sus intereses empresariales, colocándola en posición desfavorable respecto a sus competidores, también en cuanto a su prestigio empresarial. A mayor abundamiento, puede considerarse un secreto empresarial determinados detalles de la explotación y rendimiento de activos e inversiones críticas (Resoluciones R/0039/2016, de 14 de abril de 2016; R/0239/2018, de 1 de septiembre de 2016; R/0042/2018, de 23 de abril de 2018 y R/0219/2018, de 10 de julio de 2018. Esta última señalando que «facilitar los retrasos de los trenes de la red de cercanías de la Comunidad de Madrid detallados por fecha del retraso, identificador de tren, línea en la que el tren circula y retraso acumulado (en minutos) por ese tren, es información que, a nuestro juicio, incide en la competitividad de la empresa (...)».

5. El 30 de septiembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíendose escrito en esa misma fecha, el 30 de septiembre de 2024 en el que reitera los argumentos expuestos en la reclamación, señalado en primer lugar que desconoce la razón por la que no se ha desdoblado la solicitud a ADIF.



Afirma que Renfe tiene los datos ya informatizados, por lo que no tiene que llevar a cabo ninguna reelaboración, y que por eso pidió que se le entregaran como obraran en la Administración. No pidió un informe ad hoc. Reitera, asimismo, que la información tiene un claro interés público y recuerda que la GAIP resolvió que debían ser entregados en el caso de Cataluña. En este sentido, subraya que no se ha demostrado que la publicación de los datos de los Cercanías en Madrid y Barcelona hayan afectado a sus intereses económicos y comerciales.

Respecto a la posible percepción pública del servicio de Cercanías Renfe, alega que no empeoraría la imagen que ya se tiene del funcionamiento del servicio que presta.

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, el presidente 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, 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 tres solicitudes, formuladas en los términos que figuran en los antecedentes, en las que se pide el acceso a información sobre los incidentes que se hayan registrado con afectación del servicio, durante el período comprendido entre el año 2012 y 2023, en las líneas de Cercanías de Málaga, Asturias y Bilbao.

RENFE-Operadora estima parcialmente la solicitud, aportando unos enlaces a través de los cuales se puede encontrar información sobre esta materia, pero inadmite la petición de los informes concretos solicitados en base a los apartados c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG, haciendo especial hincapié en que es preciso una acción previa de reelaboración para facilitar la información. Asimismo, indica que sería de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, referido a la posible afectación de intereses económicos y comerciales.

4. La premisa de partida de esta resolución ha de ser que, si bien se acuerda la inadmisión de la solicitud de acceso, RENFE proporciona tres enlaces a través de los cuales, según se afirma, puede acceder a la información relacionada con su solicitud. Sin embargo, los enlaces facilitados no cumplen con la exigencia mínima que permita considerar que se ha dado un acceso parcial a la información.

Conviene recordar en este punto que el artículo 22.3 LTAIBG dispone que «[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella». Sobre el carácter de esta remisión se ha señalado ya por este Consejo (Criterio Interpretativo 009/2015) que «en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta. Ésta (...) deberá señalar expresamente el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información (...)».

En este caso, resulta evidente que la remisión a la página de *renfe.es*, al a la del Instituto nacional de Estadística o a la del Anuario del Ferrocarril, no cumple con los



parámetros que se acaban de exponer y no puede considerarse, en consecuencia, que se haya entregado un acceso parcial a la información..

5. Sentado lo anterior, procede verificar, en primer lugar, si en este caso concurren o no las causas de inadmisión contempladas en las letras c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG que se han invocado, pues, de estimarse justificada no procedería el análisis de los límites también alegados en la resolución,

Como se ha recordado en múltiples ocasiones, este análisis 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 a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir una solicitud, de forma motivada, cuando la entrega de la información comporta una *acción previa de reelaboración*— conviene recordar que, 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), *«(...) 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 (...)*».

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 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.

6. En este caso, RENFE fundamenta la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG en que *«atender una solicitud como la planteada implicaría una carga administrativa desproporcionada: la solicitud tiene excesivos requerimientos materiales (sin olvidar que abarca un periodo temporal superior a una década), considerando los muy concretos y detallados parámetros de desglose requeridos para todas las líneas de Cercanías de Málaga, Bilbao y Asturias, “donde conste, por cada una de los sucesos: día, mes año, estación o trayecto, el suceso registrado, la causa de dicho suceso, el tiempo de afectación (hora inicial, hora final, duración), los retrasos en trenes y minutos”*. En este sentido afirma que *«no se trata de información que pueda facilitarse mediante la mera agregación o suma de datos, sino que requiere un tratamiento previo al que no pueden venir obligadas entidades que no reciben financiación pública para atender este tipo de solicitudes»*.

Estas alegaciones no pueden ser acogidas como justificación adecuada de la aplicación de la causa de inadmisión que se invoca pues, a juicio de este Consejo, la tarea necesaria para facilitar la información no reviste la complejidad exigida a estos efectos, a diferencia de lo que ocurría, por ejemplo, en el caso resuelto en la R CTBG 585/2024, de 29 de mayo —en el que se solicitaba información detallada sobre el número de trenes para cada día, horarios programados y reales, trayectos, números de pasajeros etc.— en la que sí se consideró justificada la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIBG también alegada por RENFE. Se entendió, entonces, que la obtención de esa información comportaba, efectivamente, la realización de un informe *ad hoc* para el solicitante, lo que suponía una carga de trabajo desproporcionada respecto del interés público existente en la divulgación de la información. En este caso, sin embargo, la tarea exigida para proporcionar la información no excede de lo que el Tribunal Supremo ha calificado como una *reelaboración básica o general*; mucho más si se tiene en cuenta que la reclamante introduce en su solicitud la posibilidad de que se le entregue la información (en caso de que no sea posible o suponga cualquier tipo de reelaboración facilitarla en los concretos términos solicitados) *tal y como obre en poder* de la entidad. Es decir, deja abierta la posibilidad de que la información le sea entregada en un formato diferente al solicitado, para el que no sea necesario llevar a cabo una tarea de reelaboración fundamental de los datos con los que se cuente.



A lo anterior se añade que, en este caso, la reclamante aporta la respuesta ofrecida respecto de la misma solicitud en relación con los trenes de cercanías de Madrid. Pone de manifiesto que, en aquel caso (00001-00088036) su petición se duplicó en dos procedimientos dirigidos a RENFE y a ADIF. De la documentación que aporta se desprende que RENFE también acordó la inadmisión de la solicitud ex artículo 18.1.c) LTAIBG, pero que ADIF, acordó la concesión parcial del acceso declarando la inadmisión de la solicitud respecto del concreto desglose petitionado y del arco temporal con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, proporcionando la que ha *podido recopilar y que puede ser de interés para la solicitante*: (i) evolución porcentual de los sucesos con afectación al servicio de cercanías de Madrid comprendidos entre los años 2012 y 2023 y (ii) El desglose al detalle de los sucesos con afectación al servicio cercanías de Madrid comprendidos entre los años 2019 a 2023 que es el periodo al que puede remontarse los sistemas —fecha y hora de inicio incidencia, trayecto afectado, fecha y hora del fin de la incidencia, código de la incidencia, descripción del suceso, duración de la incidencia, número de trenes afectados y suma en minutos del retraso—. En este caso, la reclamante solicita que *«en la medida que sea posible, los datos sean entregados con las mismas columnas que entregaron en la resolución de Cercanías Madrid»*, por la que se respondió a una anterior solicitud que, si bien no facilitaba la información exactamente en el formato que había pedido el solicitante, le satisfizo.

Lo hasta ahora expuesto evidencia que, al menos parte de la información solicitada, puede ser entregada sin necesidad de acometer una *tarea previa de reelaboración*, respecto de aquella parte de la información que pueda recopilarse sin acometer las tareas complejas a las que antes se ha aludido; por lo que la inadmisión a trámite de la solicitud, con las gravosas consecuencias que ello conlleva, no resulta conforme a derecho.

7. A idéntica conclusión ha de llegarse respecto de la causa de inadmisión prevista en artículo 18.1.e) LTAIBG —que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que *tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*—, al no apreciarse la concurrencia de los presupuestos que permiten su aplicación.

No cabe desconocer que, sobre este particular, el Tribunal Supremo ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)]. Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la solicitud de acceso, por



incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (*acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero*), y, por otro, que la pretensión de acceder a la información pública no encuentra justificación en la finalidad de transparencia.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592), en los siguientes términos:

«La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC n°1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

En el presente caso no se aprecia la concurrencia de ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal, tomando en consideración, asimismo, que esta misma petición se ha satisfecho en otras ocasiones.

Renfe Operadora únicamente razona a estos efectos que la información solicitada abarca un largo periodo de tiempo y aduce que, al referirse al pasado y no ser información actual, carece de carácter noticiable. Frente a ello es preciso tener en cuenta que el carácter abusivo de una solicitud no descansa tanto en criterios cuantitativos como cualitativos. El hecho de que una solicitud abarque un período amplio de tiempo no determina necesariamente que pueda calificarse como abusiva



si existen razones objetivas que lo justifiquen (en este caso, la comparación con el mismo período en otro territorio).

Por otra parte, como ya se señaló en la R CTBG 1338/2024, de 19 de noviembre, el carácter «*noticiable*» o no de la información no es un parámetro para valorar si la solicitud se justifica con los fines de la transparencia. El interés público en el acceso a una información no se mide por el carácter noticiable de la misma sino por su valor para materializar los fines de la transparencia enunciados en el preámbulo de la LTAIBG: 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. Acceder a la información sobre incidentes en los Cercanías de Málaga, Asturias y Bilbao durante el período indicado permite no sólo contar con una información objetiva para valorar las decisiones políticas sobre la prestación del servicio en un determinado territorio, sino que también posibilita comparar esa información con la proporcionada por el propio Ministerio para otro ámbito territorial y que la ciudadanía forme su propio juicio sobre las actuaciones de los responsables públicos en esta materia.

8. Así pues, no considerándose justificada la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas, procede analizar por último la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG, referido a posibles perjuicios a los intereses económicos y comerciales de la sociedad filial Renfe Viajeros. Desde esta perspectiva, 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 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».*

9. Teniendo en cuenta lo anterior, este Consejo considera que no resulta suficiente la argumentación expuesta por RENFE en su resolución para la aplicación de este límite, en la medida en que no se ha justificado el perjuicio real y directo que puede comportar la entrega de la información. En este sentido, la referencia al daño reputacional (al descrédito a al *ataque al servicio* que podría suponer la entrega de información sobre incidencia su explotación) y su incidencia en la competitividad de la empresa, se realiza de forma ciertamente genérica y con invocación de una anterior doctrina de este Consejo que ha sido superada.

Así, como este Consejo ha señalado en anteriores ocasiones en que RENFE ha invocado la concurrencia de este límite —entre ellas la R CTBG 451/2024, de 18 de abril, o la R CTBG 1079/2024, de 25 de septiembre)—, si bien es cierto que la reputación de una empresa es uno de los elementos con influencia directa sobre la posición de esa empresa entre los competidores, también lo es que, en este caso, no sólo se habla de ese eventual perjuicio en términos hipotéticos o de posibilidad (se crearía una percepción en el público) sino que, en la necesaria ponderación entre el interés de la empresa en mantener en secreto los datos reales de cumplimiento de



indicadores de calidad y el interés público en conocer dicha información, prevalece el segundo. No puede obviarse que los servicios de cercanías se configuran como una obligación de servicio público que debe asumir RENFE, subvencionada o compensada con recursos públicos, y, desde esta perspectiva, el acceso a información sobre los datos de calidad en su gestión encaja con la finalidad de la ley, contribuye al escrutinio del uso de los fondos públicos gestionados por una sociedad estatal y permite constatar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas a la entidad.

Debe recordarse que el artículo 14.2 LTAIBG exige que los límites se apliquen de manera justificada y proporcionada al objeto y finalidad de protección que se pretende, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y «*especialmente a la concurrencia de un interés público privado superior que justifique el acceso*». En este caso, como ya se ha señalado en el anterior Fj6 de esta resolución, existe un interés público evidente en el conocimiento de la información, sin que se haya probado que su divulgación haya causado en los Cercanías de Madrid y Barcelona (donde también se concedió esta información) el posible perjuicio que ahora se alega puede causarse.

10. Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que debe estimarse la reclamación presentada ante este Consejo, a fin de que se proporcione a la reclamante aquella parte de la información que pueda ser facilitada sin acometer una tarea previa de reelaboración, tomando como ejemplo la información entregada por ADIF en una resolución anterior con idéntico objeto y distinto territorio.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de RENFE-Operadora EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a 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, de acuerdo con lo expuesto en los FFJJ 6 y 10:

Sucesos registrados con afectación al servicio durante el período comprendido entre el año 2012 y 2023 en todas las líneas de Cercanías de Málaga, Asturias y Bilbao donde conste, por cada una de los sucesos: día, mes año, estación o trayecto, el suceso registrado, la causa de dicho suceso, el



tiempo de afectación (hora inicial, hora final, duración), los retrasos en trenes y minutos. Se solicita que los datos estén desglosados para todos y cada uno de los años.

Se pide que la información sea aportada, si es posible, en formato reutilizable XLS o CSV. En caso de que no sea posible, que se entregue tal y como obre en poder la Administración para evitar cualquier tipo de reelaboración. En la medida que sea posible, los datos sean entregados con las mismas columnas que entregaron en la resolución de Cercanías Madrid. Fecha Inicio Incidencia (YYYYMMDD) N Hora Inicio Incidencia (HH:MI h) Trayecto Afectado Desc Estado Tren Afectado * Fecha Fin Incidencia (YYYYMMDD) N Hora Fin Incidencia (HH:MI h) Cod Incidencia Cod Num_TR Tren Causante Incidencia Desc Suceso Duracion (min.) Num. Trenes Afectados Sum. Retraso GIFO (min.)

TERCERO: INSTAR a 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 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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>