



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00087142

N/REF: 608/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: RENFE-Operadora, E.P.E./ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Gastos de participación en FITUR 2024.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

R CTBG
Número: 2024-1002 Fecha: 10/09/2024

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 16 de febrero de 2024 el reclamante solicitó a RENFE-Operadora, E.P.E. / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«La empresa pública RENFE, dependiente del Ministerio de Transportes, participó en la feria FITUR 2024 en IFEMA.

¿Cuánto costó el stand?

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



- ¿Cuáles son todos los gastos desglosados?*
- ¿Cuántas personas trabajadoras de la empresa hubo?*
- ¿Cuántos fueron del personal de libre designación?*
- ¿Quiénes son las personas de libre designación que fueron?*
- ¿Qué plus salarial se cobró por ir a la feria de los asistentes al evento?*
- ¿Se ha pagado el alojamiento, el transporte y dietas de comida a los asistentes?*
- ¿A cuánto asciende cada una de estas cifras?*
- ¿Qué otras empresas hubo en el stand?*
- ¿Cuánto se le ha cobrado a cada una de estas empresas?*
- ¿Qué productos de merchandising se regalaron?*
- ¿Cuánto han costado cada uno de los productos que se regalaban?*
- ¿Hubo catering?*
- ¿Cuánto costó cada uno de los productos del catering?».*

2. El 5 de abril de 2024, la citada entidad dictó resolución en los siguientes términos:

«(...) 3º.- La solicitud planteada no tiene por objeto el acceso a información pública según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de respuestas expresas frente a las numerosas y específicas preguntas que realiza sobre la participación de RENFE-Operadora en la 44.ª Edición de la Feria Internacional de Turismo, FITUR 2024.

Ante estos supuestos, 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, ya que ello daría lugar a actos futuros.

Igualmente, el CTBG y la Audiencia Nacional reconocen la posibilidad de inadmitir una solicitud. Por lo tanto, en virtud de los artículos 13 y 18.1.e) de la Ley de Transparencia, el procedimiento de acceso a información en modo alguno puede constituir una suerte de buzón de consultas, quejas o sugerencias.



Por otra parte, la búsqueda, recopilación, 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. Es por ello aplicable el artículo 18.1 c), relativo a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

Atendiendo a todo lo expuesto, atendiendo a lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se informa de que la «Resolución de 2 de octubre de 2023, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con AENA, S.M.E., SA, Entidad Pública Empresarial ENAIRE, Organismo Público Puertos del Estado, Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora y Organismo Autónomo Centro Nacional de Información Geográfica, para su participación conjunta en la 44.ª edición de la Feria Internacional de Turismo, FITUR 2024.» se encuentra publicada en el Boletín Oficial del Estado número 253, de 23 de octubre de 2023, páginas 140159 a 140169. Consultando el Convenio publicado puede accederse a los costes de participación de RENFE-Operadora E.P.E. en FITUR 2024 y otros datos objeto de consulta que tienen carácter de información pública».

3. Mediante escrito registrado el 11 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](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«Establecen arbitrariamente que mi solicitud de información es un documento "ad hoc" cuando otras empresas públicas me han dado esa información sin objetar problema alguno como probaré adjuntado la documentación adicional con muchos ejemplos».

4. Con fecha 12 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 7 de mayo 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito de RENFE-Operadora, E.P.E. en el que se señala que:

«Primera. – La reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución.

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



Lo expuesto en la reclamación del señor (...) no desvirtúa la conformidad a Derecho de la Resolución. La reclamación considera que la aplicación del artículo 18.1.c) de la Ley de Transparencia resultaría «arbitraria». No obstante, no explica por qué aplica ese calificativo y el reclamante no realiza apreciaciones de ningún tipo sobre la aplicabilidad de los artículos 13 y 18.1.e), en los que también se basó la denegación parcial.

El reclamante sostiene que otras empresas públicas le han facilitado información sobre costes de participación en FITUR 2024, «sin objetar problema alguno». Al respecto, adjunta resoluciones de la E.P.E. ADIF, Secretaría de Estado de Turismo, Instituto Geográfico Nacional, o de Red.es,

No obstante, atendiendo al contenido de estas resoluciones, se comprueba que en ninguna de ellas se le ha facilitado un acceso total que proporcione una respuesta completa a todas y cada una de las numerosas preguntas que plantea. Por lo tanto, no es veraz afirmar que el resto de las entidades a las que ha solicitado hayan facilitado la información «sin objetar problema alguno».

En cualquier caso, las entidades dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia resuelven como mejor consideran, dentro de lo que entienden conforme a Derecho y con arreglo a los estándares y circunstancias propias, sin que el sentido de sus resoluciones sea vinculante para el resto de los sujetos obligados, como en este caso, RENFE-Operadora.

Asimismo, el hecho que de una entidad decida facilitar, de manera voluntaria, información adicional que sobrepase el concepto de «información pública» contemplando en la Ley de Transparencia, tampoco supone que otras entidades tengan que hacer lo mismo.

En cualquier caso, atendiendo al contenido de la Resolución de RENFE-Operadora, puede comprobarse que sí se informó sobre los aquellos aspectos que tienen la consideración de información pública y que satisfacen plenamente el interés público. Así, en el Convenio cuyas instrucciones de acceso se facilitaron, figura una aportación por parte de RENFE-Operadora de 105.878,09€ por la participación en FITUR 2024, así como que el importe máximo de facturación de la entidad no excederá de los 158.612,29€ (incluyendo costes de energía eléctrica, seguros obligatorios y máquetin + live connect).

Esto es, los datos facilitados por RENFE-Operadora, no son menos extensos ni menos detallados que los de otras entidades a las que se refiere el reclamante, con cuya respuesta, sorprendentemente, sí parece mostrarse satisfecho. Por ejemplo, el



reclamante facilita copia de la resolución de Red.es a su solicitud 00001-00087038, en la que la, sin darse acceso individualizado a las aportaciones realizadas o gastos máximos de participación para la feria en concreto, se hace una mera referencia al expediente de contratación para la participación de Red.es en 31 ferias, con un coste total de 750.200,00€. Resulta incomprensible cómo el reclamante si se muestra, aparentemente, conforme con dicha resolución, que no desglosa las aportaciones ni informa del coste máximo en la participación de FITUR 2024 de la entidad, pero no, en cambio, con la Resolución de RENFE-Operadora, que sí lo hace.

Segunda. Sobre la procedencia de la aplicación de las causas de inadmisión previstas y la concesión de acceso parcial:

Como se indicó en la Resolución, la solicitud que se planteó no tenía por objeto el acceso a información pública según la definición del artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de respuestas expresas frente a numerosas y específicas preguntas cuya respuesta requeriría la elaboración de un informe específico, recabando y tratando previamente numerosa información.

En estos casos, el 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, por dar lugar a actos futuros. Igualmente, el CTBG y la Audiencia Nacional han reconocido la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre «información pública» (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016).

Por lo tanto, en virtud de los artículos 13 y 18.1.e) de la Ley de Transparencia, el procedimiento de acceso a información no puede constituir una suerte de buzón de consultas, quejas o sugerencias.

Además, la búsqueda, recopilación, 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. Es por ello aplicable el artículo 18.1 c), relativo a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Sobre el concepto de reelaboración se ha pronunciado el CTBG en su criterio interpretativo número de referencia C1/007/2015, estableciendo que:

(...)

Por lo tanto, habiéndose indicado al reclamante como puede acceder al «Convenio entre ADIF, AENA, ENAIRE, Puertos del Estado, Renfe y CNIG para su participación conjunta en la 44.ª edición de la Feria Internacional de Turismo, FITUR 2024. Madrid



del 24 al 28 de enero», en el que constan los costes de participación y límites de gasto de RENFE-Operadora por su participación en FITUR 2024, consideramos se ha cumplido con el deber de información y ha quedado satisfecho el interés público».

5. El 8 de mayo 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 LTAIBG³](#) 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 resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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



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 diversa información sobre la participación de RENFE-Operadora, E.P.E., en la 44.ª edición de FITUR 2024; en particular, la referida a gastos, personal, empresas participantes, productos de *merchandising* y *catering*.

El organismo requerido resolvió conceder un acceso parcial en virtud del artículo 22.3 LTAIBG, remitiendo al Boletín Oficial del Estado en el que consta la Resolución de 2 de octubre de 2023, de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, por la que se publica el Convenio con AENA, S.M.E., SA, Entidad Pública Empresarial ENAIRE, Organismo Público Puertos del Estado, Entidad Pública Empresarial Renfe-Operadora, y Organismo Autónomo Centro Nacional de Información Geográfica, para su participación conjunta en la 44.ª edición de la Feria Internacional de Turismo, FITUR 2024. Respecto al resto de las cuestiones no contempladas en el convenio, acuerda la inadmisión a trámite en virtud de los artículos 13 y 18.1 c) y e) LTAIBG, por considerar no se trata de información pública e implicar una tarea de reelaboración.

El reclamante manifiesta su disconformidad con la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) LTAIBG y alega que ha obtenido la misma información de otros organismos.

4. La resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que RENFE-Operadora E.P.E., en su resolución inicial sobre el acceso, facilitó el enlace al BOE en el que consta el convenio que regula su participación en FITUR 2024; pudiendo conocerse, entre otros aspectos, las empresas participantes, el desarrollo del procedimiento de contratación, los costes de participación de cada entidad, las aportaciones de las partes y los importes máximos de facturación.

Procede analizar, por tanto, respecto a la información no facilitada sobre el personal, pluses abonados, alojamiento, transporte, dietas, productos de *merchandising* y *catering*, si resulta aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, según el cual se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración*», en relación con la noción de información pública y el pretendido carácter abusivo, tal como alega la entidad reclamada.



A estos efectos es necesario tener presente que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, «(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)»

Ese carácter complejo puede venir determinado por la necesidad de realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos —STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810)—. Se incluye también en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos —STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256)—. En la misma línea, este Consejo ha señalado que el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, por sí mismos, no integran la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

En este caso, RENFE-Operadora, E.P.E., justifica la aplicación de la causa de inadmisión en que la solicitud de información pretende obtener respuestas expresas frente a las numerosas y específicas preguntas realizadas sobre su participación en FITUR 2024; además de que la recopilación de los datos y la elaboración de un informe específico supondría apartar al personal operativo de las funciones empresariales que le son propias.

5. Teniendo en cuenta lo anterior no puede desconocerse, como ya se ha apuntado, que RENFE ha facilitado el acceso al convenio que prevé su participación en FITUR; convenio en el que figura información referida a (i) la forma de participación (participación conjunta en un solo *stand* bajo el logotipo del Ministerio; (ii) la distribución de la superficie del *stand* a efectos de facturación (en el caso de RENFE, 287 m² con un porcentaje de participación del 26, 10%); (iii) los m² de zona expositiva propia (en el caso de RENFE, 267 m²), (iv) los costes de participación consistentes en alquiler de suelo según tarifa de IFEMA (52.734, 20 € en el caso de



RENFE), así como diseño, fabricación, montaje y desmontaje del *stand* (en este caso, 105.808, 09 €); (v) las aportaciones a realizar por las partes y los importes máximos de facturación, entre otras cuestiones.

Entiende este Consejo que la información facilitada es la razonablemente exigible desde la perspectiva de los fines que persigue la Ley de Transparencia, al haberse concedido el acceso a aquella que permite conocer las decisiones adoptadas y las cuantías de fondos públicos utilizadas. En estos casos, suministrar el resto de información solicitada por el reclamante, con el desglose y el detalle pretendidos, comporta una carga de trabajo y un consumo de recursos públicos que resultan desproporcionados en relación con el valor añadido que con ello se aportaría a la transparencia pública. Por otra parte, dados los términos de la solicitud, su contestación requeriría la elaboración de un detallado informe *ad hoc* conforme a los parámetros definidos por el solicitante, pretensión que este Consejo, atendiendo lo dictaminado por los órganos judiciales, ya ha declarado en varias ocasiones que no tiene cabida en el ámbito de la LTAIBG.

En consecuencia, por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta por [REDACTED] frente a RENFE-Operadora, E.P.E./ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

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

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>



en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1002 Fecha: 10/09/2024

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