





«(...) 3º.- El propósito de la solicitud no es la obtención de información pública, de la definida en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino recibir respuestas concretas frente a numerosas preguntas o consultas sobre la gestión de la página web [www.renfe.com](http://www.renfe.com). De forma coherente con la naturaleza del dominio .com, la finalidad primordial de esta página es de naturaleza comercial. En cualquier caso, atender a lo solicitado implicaría la elaboración de un estudio o informe sobre la evolución histórica de los costes y de las incidencias durante los últimos diez años. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha sentado doctrina administrativa que advierte que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas o informes «ad hoc» fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, ya que ello daría lugar a actos futuros. Además, el CTBG y la Audiencia Nacional reconocen la posibilidad de inadmitir una solicitud cuando no recaiga sobre «información pública» (Resolución R/0276/2018 y sentencia dictada en el recurso de apelación 63/2016). En definitiva, conforme los artículos 13 y 18.1.e) de la Ley de Transparencia, el procedimiento de acceso a información no puede amparar su uso como buzón de consultas, ni de quejas o sugerencias. Por otra parte, la búsqueda, recopilación, preparación de datos y la confección del informe solicitado apartaría a personal operativo del ejercicio de las funciones de negocio, de carácter empresarial, que le son propias. Es por ello aplicable el artículo 18.1 c), relativo a información cuya divulgación requiera una acción previa de reelaboración.

También concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, que se aplica a las solicitudes incongruentes con las finalidades que promueve dicha ley. Atendiendo a esta causa de inadmisión, al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, y a que se han formulado por el mismo ciudadano numerosas solicitudes de acceso que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia, cabe insistir que la Ley de Transparencia no ampara la atención de consultas concretas y específicas. Es claro que la degradación del procedimiento de acceso, apartándose de su naturaleza primigenia, permitiendo su utilización instrumental, no es en modo alguno deseable. Así lo ha reconocido el CTBG, al señalar que una interpretación que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa. Así, solicitudes como la planteada, que pretenden que se elabore un informe suponen un ejercicio del derecho de acceso que no se compece con los objetivos y fines de fiscalización que la Ley de Transparencia persigue, como así ha reconocido el CTBG, entre otras, en las resoluciones 251/2021, 250/2021 y 467/2021.



*Nada obsta a que el solicitante elabore, con sus propios medios, un estudio tomando como base la información pública. Para ello tiene a su completa disposición la plataforma de contratación del sector público, de la que puede extraer información que satisfaría sobradamente el interés puesto de manifiesto. Pero no corresponde a esta entidad asumir la carga de elaborar el informe solicitado.*

*En cuanto a los datos sobre el número de caídas de la web desde el año 2014, resulta de aplicación el límite del artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, respecto de un instrumento de promoción, gestión comercial y de ventas. En un entorno plenamente liberalizado, no procede facilitar información detallada sobre las dificultades de explotación, muchas veces, imputables al a causas ajenas a esta entidad, que supondría una desventaja competitiva respecto de los competidores, señaladamente de Renfe Viajeros S.M.E., S.A. Además, un informe que pueda facilitar una interpretación de deterioro de alguna faceta de la explotación comercial también puede tener un efecto de injustificado descrédito.*

*Procede, por tanto, la inadmisión de la petición, atendiendo a la motivación que antecede.(...)».*

3. Mediante escrito registrado el 20 de mayo 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:

*«Es arbitrario argumentar que no solicito información sino respuestas a muchas preguntas y también decir que dar la información que solicito pone en peligro la viabilidad de la empresa, recopilar los contratos sobre la elaboración y el mantenimiento de la web de Renfe no es "ad hoc". Los españoles tenemos derecho a saber el coste de una web que a lo largo de los años ha funcionado tan mal.».*

4. Con fecha 21 de mayo 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 junio 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de RENFE-Operadora, E.P.E. en el que se señala que:

---

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



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

*La fundamentación de la reclamación es la siguiente: (...)*

*La reclamación no desarrolla ningún argumento para sustentar la calificación del contenido de la Resolución como «arbitrario», más allá de manifestar su descontento con el funcionamiento de la página web de Renfe. Esto sitúa al reclamante en la defensa de la licitud de una queja o de la búsqueda de un posicionamiento de esta entidad, pero no se trata de una solicitud de información pública, según la definición de la Ley de Transparencia. Así, el CTBG ha venido desestimando reclamaciones que más que información pública, constituyen quejas o persiguen un posicionamiento frente a una valoración subjetiva de la gestión realizada. Véase como ejemplo la Resolución CTBG RT 0129/2016, de 13 de octubre.*

*Por otra parte, según la reclamación, se habría indicado que facilitar lo solicitado «pone en peligro la viabilidad de la empresa». Esta afirmación no resulta veraz, en tanto que lo que realmente se señaló es que, en un entorno plenamente liberalizado, facilitar información relativa las dificultades de explotación del negocio, supondría una desventaja competitiva – por desigualdad, al no estar obligados el resto de competidores de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., a proporcionar dichos datos-, además, se advirtió que se desencadenaría un efecto de injustificado descrédito, en atención al origen externo de gran parte de las incidencias que pudieran ocurrir, lo que implicaría asumir como propias todas las incidencias, al margen de su origen y responsabilidad. Se desconoce como el reclamante ha llegado tales conclusiones, siendo suficiente con acreditar que se vulnerarían los intereses económicos y comerciales de esta entidad, si así resulta de una ponderación entre el interés particular y el público, pudiéndose aplicar entonces el artículo 14.1. h), sin que sea necesariamente la viabilidad de la empresa la que se vea comprometida para limitar el acceso.*

*También resulta gratuito el reproche en basado en que recopilar la información solicitada no implicaría la elaboración de un informe «ad hoc». Nada más lejos de la realidad, atender a lo solicitado, más allá de una mera agregación o suma de datos, requeriría el tratamiento previo y exhaustivo de varios expedientes correspondientes a un periodo superior a una década, -cada uno de ellos, con su propia información contractual, técnica y de incidencias-, para dar respuesta a la solicitud.*

*Segunda. Sobre la procedencia de la aplicación de las causas de inadmisión previstas.*



Como se indicó en la Resolución, la solicitud no tenía por objeto el acceso a información pública según define el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino recibir contestación expresa a varias y específicas preguntas, cuya respuesta requeriría la elaboración de un informe dispuesto específicamente para dicho fin.

Así, 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 de la Ley de Transparencia cuando su objeto no verse sobre «información pública», (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016).

También concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia, que se aplica a las solicitudes incongruentes con las finalidades que promueve dicha ley. Atendiendo al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, y a que se han formulado por el mismo ciudadano numerosas solicitudes de acceso que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia, se insiste en que la Ley de Transparencia no ampara la atención de consultas concretas y específicas. Es claro que la degradación del procedimiento de acceso, apartándose de su naturaleza primigenia, permitiendo su utilización instrumental, no es en modo alguno deseable. Así lo ha reconocido el CTBG, al señalar que una interpretación que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa. Así, solicitudes como la planteada, que pretenden que se elabore un informe suponen un ejercicio del derecho de acceso que no se compadece con los objetivos y fines de fiscalización que la Ley de Transparencia persigue, como así ha reconocido el CTBG, entre otras, en las resoluciones 251/2021, 250/2021 y 467/2021.

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. (...).

En cualquier caso, como ya se indicó en la Resolución, nada obsta a que el solicitante elabore, con sus propios medios, un estudio tomando como base la información pública. Para ello tiene a su completa disposición la plataforma de contratación del sector público, de la que puede extraer información que satisfaría



*sobradamente el interés puesto de manifiesto. Pero no corresponde a esta entidad asumir la carga de elaborar el informe solicitado.*

*Por otra parte, en cuanto a los datos sobre el número de caídas de la web desde el año 2014, la pregunta que plantea el ahora reclamante no se podría responder, ya que la disponibilidad del servicio de la web no se mide en caídas, no siendo un dato que se registre en los sistemas de información. Por lo tanto, la solicitud carecería de objeto respecto a esta concreta petición, no tratándose de información pública por tratarse de una información que no existe.*

*Sin perjuicio de lo indicado, debe recordarse que, en relación con cualesquiera otras incidencias del dominio [www.renfe.es](http://www.renfe.es), así como sus costes de desarrollo, operaría el límite del artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, respecto de un instrumento de promoción, gestión comercial y de ventas. En un entorno plenamente liberalizado, no procede facilitar información detallada sobre los costes, ni las dificultades ni de explotación, estos últimos, muchas veces imputables al a causas ajenas a esta entidad, que supondría una desventaja competitiva respecto de los competidores, señaladamente de Renfe Viajeros. Además, un informe que pueda facilitar una interpretación de deterioro de alguna faceta de la explotación comercial también puede tener un efecto de injustificado descrédito.*

*En otras palabras, la normativa de transparencia administrativa no ampara la obtención de información privilegiada o sensible como la solicitada, sin ponderar previamente el perjuicio económico y comercial que su difusión podría ocasionar a Renfe Viajeros.*

*La existencia de incidencias en la página web puede estar motivada por todo tipo de sucesos fuera del ámbito de responsabilidad de esta entidad. Por lo tanto, facilitar información al respecto, facilitaría que se cuestionase sin motivo la prestación del servicio de interés general, pudiendo ser utilizados para conseguir un injustificado descrédito debido a que dichas dificultades resultan imputables, en la mayoría de los casos, a causas ajenas a la entidad. En consecuencia, se dejaría a Renfe Viajeros en una posición injustificadamente desventajosa respecto a sus competidores y otros modos de transporte, los cuales no vienen obligados a facilitar este tipo de información.*

*(...)*

*No debe olvidarse que Renfe Viajeros debe competir en el mercado con criterios de gestión propios de sociedades mercantiles, en la prestación de servicios de transporte ferroviario, de acuerdo con lo establecido en la normativa sectorial,*



comunitaria y nacional, con respeto a los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

La legislación de transparencia obliga a que las empresas públicas deban exponerse ante el público respecto a datos que sus competidores mantienen reservados o confidenciales. No es exigible tampoco que una empresa pública dedique notables esfuerzos de elaboración de información para facilitar posibles ataques en términos de descrédito o para ayudar a sus competidores, facilitando costes económicos que podrían beneficiar a competidores.

Adicionalmente, cabe advertir que en el presente caso no concurre ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que la solicitud de acceso planteada deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros (test del interés público).

En conclusión, la reclamación no ha desvirtuado la presunción de acierto y adecuación a Derecho de que goza la Resolución combatida, estando carente de argumentación suficiente».

5. El 7 de junio 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 resolver 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, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «los

<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>



*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 sobre la página web de RENFE-Operadora, E.P.E.; en particular: (i) el coste que ha supuesto para la entidad desde el año 2014 hasta el día en que se proporciona la respuesta, con el desglose por años; (ii) las empresas encargadas del diseño y mantenimiento; y (iii) el número de caídas registradas en ese periodo de tiempo.

La entidad requerida resolvió inadmitir a trámite la solicitud en virtud de los artículos 13 y 18.1 c) y e) LTAIBG por considerar no se trata de información pública, que, en cualquier caso, implicaría una tarea de reelaboración y que no responde a los fines que persigue la LTAIBG. Subsidiariamente invoca el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG por suponer una desventaja respecto de los competidores, en particular, Renfe Viajeros S.M.E., S.A. En el trámite de alegaciones de este procedimiento, se reitera en sus argumentos, añadiendo, por lo que concierne al número de caídas registradas en la web, que se trata de un tipo de información que no puede facilitarse al no tratarse de un dato que se registre en los sistemas de información.

4. Sentado lo anterior, procede analizar, en primer lugar, si la información pretendida por el reclamante encaja en la definición de *información pública* que se contiene en el artículo 13 LTAIBG; esto es, que se trate de información que obra en poder del sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones.

No existe duda en este caso, como la propia RENFE reconoce, que la entidad es un sujeto obligado por la LTAIBG en toda su extensión, pues se trata de una entidad



pública empresarial y, por tanto, organismo público vinculado o dependiente de la Administración General del Estado [artículos 84.1.a) 1 y 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre] al que resultan plenamente aplicables las disposiciones contenidas en la LTAIBG respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información [artículo 2.1.c) LTAIBG].

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada, resulta también claro que se trata de una información que *obra en poder* de RENFE E.P.E (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones; funciones que, de acuerdo con el citado artículo 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se configuran como *actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público* y que, en este caso concreto, se refieren a «*la prestación de servicios de transporte ferroviario, tanto de viajeros como de mercancías, que incluirá el mantenimiento de material rodante, y de otros servicios o actividades complementarias o vinculadas al transporte ferroviario, en los términos establecidos en la Ley del Sector Ferroviario y en las normas que la desarrollen*», según disponen los propios Estatutos de la entidad (aprobados por Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre).

Pues bien, sentado lo anterior, no resultan de recibo las alegaciones de RENFE OPERADORA que, para negar la naturaleza de *información pública* de lo solicitado, ponen el acento en que lo pretendido es «*recibir respuestas concretas frente a numerosas preguntas o consultas sobre la gestión de la página*» afirmando que la LTAIBG no ampara «*la atención de consultas concretas y específicas*». Como se acaba de apuntar, los elementos que definen la naturaleza pública de una información (sobre la que ha de sustentarse el ejercicio del derecho) son únicamente los establecidos legalmente; elementos que pivotan sobre la naturaleza pública del órgano o entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio de sus funciones. El carácter más o menos concreto de una solicitud de acceso a la información puede determinar la aplicación, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 19.2 LTAIBG, pero no su calificación como *información pública*. Cuestión diferente es que lo pretendido en la solicitud requiera de la elaboración de un informe *ad hoc* —confeccionado *ex profeso* para atender la solicitud como si de un informe particular se tratara— que no encuentra encaje en el artículo 13 LTAIBG; o que el acceso pretendido incurra en un causa de inadmisión de las previstas legalmente.

5. Confirmado el carácter de *información pública de lo solicitado*, no puede desconocerse que, aun de forma tardía, RENFE OPERADORA ha dado respuesta a la pretensión consistente en acceder a las caídas que se han producido en la web



durante el periodo que solicita. En efecto, si bien en la resolución inicial se restringía el acceso a esta información con invocación del artículo 14.1.h) LTAIBG, poniendo el acento en que proporcionar información sobre las dificultades de explotación de un servicio afecta a los intereses económicos y comerciales de RENFE, especialmente de Renfe Viajeros, lo cierto es que, en el trámite de alegaciones de este procedimiento declara —sin que este Consejo tenga motivos para poner en duda dicha afirmación— que la *disponibilidad* de la web no se mide en términos de *caídas* y que este se trata de un dato que no se registra en sus sistemas de información.

En consecuencia, con independencia ahora de la invocación del artículo 14.1.h) LTAIBG, sobre el que también se argumenta en el trámite de alegaciones, lo cierto es que el objeto de la petición, en este caso, es información que no puede considerarse *disponible*, o que, en su caso, requeriría ciertamente de la elaboración de un informe *ad hoc*, ex profeso para el solicitante.

6. Realizada la previa precisión, y por lo que respecta al resto de información solicitada, entiende este Consejo que lo pretendido es el acceso a información referida a la elaboración y coste de una web que no puede considerarse, únicamente, como un servicio de promoción de intereses comerciales, como pretende RENFE, pues la web es también, y sobre todo, una herramienta para la gestión de esos servicios y prestaciones de interés público a las que ya se ha aludido.

Desde esta perspectiva, debe recordarse que la interpretación y aplicación de las restricciones al ejercicio del acceso deben realizarse de forma estricta, cuando no restrictiva, de tal forma que no supongan un menoscabo del derecho de acceso. Debe tratarse, además, de una aplicación proporcionada que tome en consideración las concretas circunstancias del caso y los diversos intereses y derechos afectados, teniendo en cuenta la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información.

En concreto, por lo que concierne a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG el Tribunal Supremo ha señalado 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 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*.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

En este caso, RENFE-Operadora, E.P.E, señala que proporcionar información sobre el coste de su página web desde el año 2014 (con el desglose por años) y sobre las empresas encargadas de su diseño y mantenimiento implicaría la elaboración de un informe *ad hoc* que apartaría al personal operativo del ejercicio de las funciones de carácter empresarial que le son propias; indicando que el reclamante puede elaborar un estudio consultando la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público y concluyendo, en esta línea, que no le corresponde *asumir la carga de elaborar el informe solicitado*.

Entiende sin embargo este Consejo que facilitar únicamente los datos del coste anual de la web de RENFE y la indicación de las empresas contratadas para su mantenimiento, ni supone la elaboración de un informe *ad hoc* ni implica un tratamiento de información compleja que permita aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG. A lo anterior se suma que ni siquiera se ha facilitado un enlace a la/s página/as donde pueda encontrarse publicada esta información, sino que se ha realizado una mera referencia genérica a la posibilidad de encontrarla en la Plataforma de Contratación del Estado. Lo anterior supone, a juicio de este Consejo, una aplicación extensiva y desproporcionada de la causa de inadmisión, atendiendo a las gravosas consecuencias que ello comporta para el



ejercicio mismo del derecho. No puede entenderse aplicable, por tanto, esta causa de inadmisión de la solicitud de acceso.

7. A idéntica conclusión ha de llegarse por lo que respecta al pretendido carácter abusivo de la solicitud en el artículo 18.1.e) LTAIBG pues no se aprecia el cumplimiento de los dos requisitos cuya apreciación acumulativa exige el Tribunal Supremo para poder aplicarla: (i) que el ejercicio del derecho sea abusivo (*carácter abusivo*) (ii) y que dicho ejercicio abusivo o excesivo *no esté justificado con la finalidad de la transparencia pública* [STS de 12 de noviembre de 2020, ECLI:ES:TS:2020:3870)].

En efecto, en la determinación del carácter abusivo del ejercicio del derecho de acceso a la información debe partirse de la definición contenida en el artículo 7.2 del Código Civil: «[t]odo 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». Y según la jurisprudencia del Tribunal Supremo —por todas, STS de 15 noviembre de 2010, FJ 8 (ECLI:ES:ES:2010:6592)— es necesario constatar la «(...) *la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (...); exigiendo su apreciación (...) una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).*» Circunstancias, estas, que deben ser argumentadas por quien alega ese carácter abusivo.

En este caso, RENFE OPERADORA se limita a afirmar que el reclamante ha realizado numerosas consultas —lo que supone, a su entender, un ejercicio excesivo del derecho— no justificadas con la finalidad de la ley. Sin embargo, ni el criterio cuantitativo resulta, en sí mismo, determinante del carácter abusivo de la solicitud, ni en este caso se aporta una relación de las consultas realizadas y otros elementos — como el ámbito temporal en el que se han presentado (que permita constatar su *habitualidad o intensidad*) o el propio contenido de las mismas (por resultar heterogéneo) que permita apreciar ese ejercicio excesivo. Por otro lado, resulta evidente que la información solicitada se ajusta a las finalidades de la transparencia en la medida en que pretende accederse al coste de una página web del grupo RENFE que, como ya se ha apuntado, se encuentra vinculada, al menos parcialmente, a la satisfacción de intereses y servicios públicos. Teniendo en cuenta lo anterior, y los concretos términos en que se ha realizado la solicitud de acceso, no se ha acreditado que la entrega de la información que se demanda suponga un gravamen desproporcionado para la entidad reclamada.



En consecuencia, considera este Consejo que no se ha justificado adecuadamente la aplicabilidad de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

8. Descartado, por tanto, el carácter abusivo de la reclamación, corresponde verificar ahora si proporcionar la información relativa al coste de la página web de RENFE y a las empresas que se han contratado para el diseño y mantenimiento, supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de la entidad, tal como se alega invocando el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

Conviene precisar en este sentido que la invocación que se hace del límite se proyecta sobre dos ámbitos: información relativa a las caídas de la web (entendidas como incidencias cuya divulgación causaría un daño reputacional) e información sobre los costes de implantación y desarrollo de la web. Sobre la primera cuestión no es necesario pronunciamiento alguno en la medida en que, como se ha señalado en el FJ 5 de esta resolución, se trata de datos que no se registran en los sistemas de información de RENFE como parámetro de *disponibilidad* de la web y, en todo caso, proporcionarlos supondría la confección de un informe elaborado únicamente para satisfacer la solicitud del interesado. Descartada, por tanto, su entrega, no es preciso pronunciarse sobre la eventual concurrencia de límite, si bien no puede desconocerse que este Consejo ya ha señalado en anteriores ocasiones —entre ellas la R CTBG 204/2025, de 24 de febrero; R CTBG 451/2024, de 18 de abril, o la R CTBG 1079/2024, de 25 de septiembre—, que 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 no determina necesariamente la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

Por lo que concierne a la aplicación del límite respecto de la información referida al coste, diseño y desarrollo de la web, conviene recordar, en primer lugar, que de acuerdo con lo manifestado en el Criterio Interpretativo de este Consejo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho. A lo anterior se añade que la aplicación de los límites debe realizarse de forma justificada y proporcionada, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, según cuyo tenor «2. *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*». Por tanto, como ha reiterado el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, «*la posibilidad de limitar el*



*derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.» —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).*

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG (intereses económicos y comerciales) debe reiterarse que la delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a estos intereses ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, elaborado por este Consejo, en el que se pone de manifiesto que *«por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”»*. En esta línea, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a *«un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»*—.

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, el criterio interpretativo establece que siempre *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar»*.

En este caso, RENFE se limita a alegar que *«en un entorno plenamente liberalizado, no procede facilitar información detallada sobre los costes»* y que *«la normativa de*



*transparencia administrativa no ampara la obtención de información privilegiada o sensible como la solicitada, sin ponderar previamente el perjuicio económico y comercial que su difusión podría ocasionar a Renfe Viajeros.» Sin embargo, no se aporta argumentación alguna que materialice esa, en efecto necesaria, ponderación —pues, se reitera, la mayor parte de argumentación en este sentido se proyecta sobre las dificultades de explotación (caídas) de la web—, por lo que no se justifica adecuadamente la concurrencia de la restricción.*

A juicio de este Consejo, si bien el conocimiento del coste de la web o de los servicios contratados puede suponer la divulgación de estrategias económicas de RENFE, no se ha justificado que ello provoque una desventaja competitiva respecto de otros operadores. Sin embargo, en la necesaria ponderación entre el interés de la entidad pública en no proporcionar esa información y el interés público en acceder, ha de prevalecer el segundo no sólo porque en la web de RENFE se accede a información vinculada a la prestación de servicios públicos, sino porque la propia entidad reclamada (incurriendo en una cierta contradicción) indica al reclamante que puede extraer la información de la Plataforma de contratación del Estado; afirmación que, sin embargo, no va acompañada de los enlaces correspondientes o de la relación de contratos que permita una búsqueda ulterior.

9. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación a fin de que RENFE proporcione la información relativa a coste de la página web por años y a las empresas que se han encargado del diseño/mantenimiento de la web, resultando suficiente a estos efectos, de acuerdo con las propias alegaciones de la empresa, con que se traslade al reclamante una relación de los contratos con número de expediente para su consulta en la Plataforma de Contratación del Estado.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

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

**SEGUNDO: INSTAR** a RENFE-Operadora, E.P.E./ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos establecidos en el FJ 9 de esta resolución:



«El coste que ha supuesto a Renfe su página web desde 2014 hasta el día en que se responda a esta pregunta. Desglosando cada uno de los años.

¿Qué empresas se han encargado del diseño y/o mantenimiento de la web?

**TERCERO: INSTAR** al a 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 al reclamante.

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

R CTBG  
Número: 2025-0287 Fecha: 11/03/2025

---

<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>