



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2169/2024

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: gastos de representación, RENFE, art.18.1.c) y art.18.1.e) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 28 de octubre de 2024 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Los gastos de representación (dietas de manutención, alojamiento, viaje, desplazamiento, locomoción, otros (especificando el qué) de [REDACTED] [REDACTED] presidentes de Renfe indicando fecha, cantidad gastada, lugar del gasto tal y como se hace el Ministerio de Trabajo en el documento adjuntado.

En el caso de Raúl Blanco solo hasta los últimos datos disponibles».

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



2. Mediante resolución de 28 de noviembre de 2024, RENFE-Operadora E.P.E., responde lo siguiente:

« 3º.- Se solicita un completo informe sobre gastos de viaje de los presidentes de esta entidad, que debería abarcar un lapso temporal de más de 7 años. Las especificaciones del informe alcanzan a fechas, desglose y detalle de gastos, identificación de los lugares, etc. Este informe no existe. Debería elaborarse, y para ello deberían extraerse datos de varias fuentes y recabarse documentos, algunos de una cierta antigüedad.

Tanto la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno A.A.I. -CTBG-, como los pronunciamientos de Juzgados y Tribunales, exigen que no se confunda el derecho a la información con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular, sin soporte en procedimiento administrativo alguno. Así lo tiene sentado la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En el mismo sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona lo siguiente: “[e]l artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía.”

Adicionalmente, 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. (...)”

El que el Ministerio de Trabajo haya accedido a la elaboración de un informe parecido, sea de forma graciable o por otros motivos, no constituye un precedente que deba vincular a otros órganos. Conviene además atender a que RENFE-Operadora E.P.E. no recibe financiación presupuestaria que permita financiar estas labores, que cabe calificar como de reelaboración, atendiendo al referido Criterio Interpretativo del CTBG. Se trataría de una reelaboración, atendiendo en particular al detalle requerido, al periodo temporal y a lo que antes se ha referido.

Por otra parte, la búsqueda en aplicaciones informáticas y archivos de documentos e información de los ejercicios 2016 a 2024, ejercicios a los que afecta la petición, para la posterior preparación del informe, requeriría apartar a personal operativo



de las funciones empresariales que le son propias, constituyendo una carga que no se compadece con los fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.

No procede, por tanto, entrar en si es exigible la conservación de determinados documentos durante todo ese período y resulta de aplicación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria 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. Y es que parece claro que el legislador no pretendió definir un derecho subjetivo a la elaboración de informes conforme a las especificaciones de libre definición por el peticionario, como tampoco se pretendía equiparar el derecho de acceso a un procedimiento de consulta. Aceptar lo contrario supondría la degradación del procedimiento de acceso, apartándose de su naturaleza primigenia, se considere o no deseable su utilización instrumental. 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

4º.-Atendiendo a las consideraciones que anteceden, procede la inadmisión de la solicitud, en aplicación de las causas contempladas en el artículo 18.1, apartados c) y e) de la Ley de Transparencia.»

3. Mediante escrito registrado el 11 de diciembre 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 su disconformidad con la respuesta recibida.

Acompaña resolución de AENA, S.M.E., S.A, de fecha 28 de noviembre de 2024, en la que se acuerda conceder el acceso en una petición idéntica a la que es objeto de esta reclamación.

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



4. Con fecha 12 de diciembre 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 20 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

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

La reclamación no está basada en ningún motivo más allá de referir que otras peticiones similares dirigidas a sujetos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia han sido atendidas (...)

(...) hay que tener en cuenta que las resoluciones evacuadas no son vinculantes para el resto de los sujetos obligados. Y además, como veremos, el régimen jurídico al que se someten no es homogéneo, a los efectos que nos ocupan.

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

La Resolución objeto de reclamación puso de manifiesto que para atender la solicitud debería elaborarse un informe específico, inexistente en la actualidad, relativo a los gastos de viaje de los presidentes de esta entidad, abarcando un lapso temporal de más de siete años, con especificidades que incluirían fechas, desglose, detalles de gastos, identificación de lugares, etc.

Debe repararse en lo heterogéneo del régimen presupuestario de los sujetos obligados a resolver sobre peticiones de acceso al amparo de la Ley de Transparencia. La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, no se aplica en su integridad a todos los organismos públicos. Conviene reparar en su Capítulo V del Título I, artículos 64 y siguientes, respecto de las entidades públicas empresariales.

No es homologable a estos efectos el sector público administrativo, el sector público empresarial y el sector público fundacional. En el primer ámbito, la utilización de aplicaciones de gestión presupuestaria como 'SOROLLA' permite disponer de informes que la aplicación elabora de forma automatizada. Este sería el caso del Ministerio que se cita en la petición, pero no es el de RENFE-Operadora, que pertenece al sector público empresarial, que se financia con ingresos comerciales y que debería recopilar datos y documentos de varias aplicaciones y archivos para elaborar un informe específico que permita responder a la solicitud. En el presente caso, se piden datos una cierta antigüedad, lo que añadiría una carga adicional de



trabajo. En atención a lo expuesto, la respuesta a la solicitud del peticionario implicaría, ineludiblemente, labores de reelaboración, siendo procedente la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1. c) de la Ley de Transparencia (...)

Fue también correctamente invocada 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

Y, en virtud de lo expuesto,

SOLICITA: que se tenga por cumplimentado el trámite para el que se ha dado traslado a esta entidad, y, en su virtud, tras la tramitación que en Derecho proceda, acuerde desestimar la reclamación formulada contra la Resolución, confirmándola en todos sus extremos».

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 conocer de 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, 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

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

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

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

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



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 los gastos de representación de determinados Presidentes de RENFE, desglosados por fecha, importe y ubicación.

RENFE resolvió inadmitir la solicitud en aplicación del artículo 18.1, apartados c) y e), LTAIBG por considerar que es necesario realizar una tarea de reelaboración para atender la solicitud, cuyo carácter entiende, además, contrario a la finalidad de transparencia que promueve la LTAIBG.

4. Sentado lo anterior, procede valorar si concurre alguna de las causas de inadmisión alegadas. Esta comprobación debe partir de la necesaria interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG como de los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG, «*sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*» [por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530); lo que exige una «*justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida*» [STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)].
5. Respecto de la concreta causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, conviene traer a colación tanto la jurisprudencia relacionada vigente como el criterio interpretativo CI 7/2015 de este Consejo.

Desde esta perspectiva, no puede desconocerse que en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señaló 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*.

Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)*».

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, el organismo requerido alega que se solicita un completo informe que abarca un lapso temporal de más de siete años, inexistente en la actualidad, y que para facilitar esa información se deberían extraer datos de varias fuentes, no siendo



posible su tratamiento automatizado, lo que apartaría a su personal de las funciones que le son propias.

Este Consejo considera insuficiente la justificación aducida, dado que, aunque no sea posible la extracción automática de los datos, no parece que resulte excesivamente complejo recabar los gastos de representación de un número limitado de personas (3) que ostentaron el cargo de Presidentes de RENFE durante un periodo de tiempo que no puede entenderse excesivo (7 años) con una reelaboración mínima o básica que no implica la elaboración de un informe *ad hoc*. El hecho de que esta misma información haya sido facilitada por otros organismos adscritos al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, como es el caso de AENA, S.M.E., S.A, refuerza esta conclusión. En consecuencia, no puede considerarse aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. En segundo lugar, y por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG —según la cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «[q]ue sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley»— 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 reclamación, 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, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia —que no puede equipararse a la persecución de un interés meramente privado—.

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 la 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: «[l]a 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).»

A la vista de lo expuesto, no puede entenderse que la solicitud de acceso a los gastos de representación de antiguos Presidentes de RENFE esté incurso en la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, siendo a todas luces insuficientes el argumento esgrimido por RENFE, que se limita a indicar que concurre la aplicación de esta causa, *«que se aplica a las solicitudes incongruentes con las finalidades que promueve dicha ley».*

Desde esta perspectiva, conviene recordar que, como ha señalado en otras ocasiones, —por todas, resolución R CTBG 817/2023, de 3 de octubre— *«conocer el listado de los viajes con los gastos abonados a los altos cargos y a sus acompañantes contribuye indudablemente a conocer cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, por lo que entronca directamente con la finalidad de transparencia de la acción de los responsables públicos a la que sirve la LTAIBG».*

Tampoco se pronuncia RENFE sobre el carácter abusivo de la solicitud que, como sostiene el Tribunal Supremo, es otro de los requisitos necesarios para que sea procedente acudir al artículo 18.1.e) LTAIBG, por lo que este Consejo entiende que no se han acreditado los motivos que justifican la aplicación de esta causa de inadmisión.

7. En consecuencia, ante la denegación total de la información solicitada, que tiene carácter público, sin que se haya aportado una justificación suficiente de las razones que fundamentan esta decisión, ni se haya valorado la posibilidad de conceder un acceso parcial o de ampliar el plazo para resolver, debe estimarse la reclamación presentada ante este Consejo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede



PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a 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:

«Los gastos de representación (dietas de manutención, alojamiento, viaje, desplazamiento, locomoción, otros (especificando el qué) de J [REDACTED] [REDACTED] presidentes de Renfe indicando fecha, cantidad gastada, lugar del gasto tal y como se hace el Ministerio de Trabajo en el documento adjuntado.»

En el caso de Raúl Blanco solo hasta los últimos datos disponibles».

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 octubre](#)⁸, 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](#)⁹.

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>