



- Número de trenes retirados de circulación que se han vendido a otros países en los últimos diez años desglosado por países Ingresos por país de estas ventas.

- Número de trenes retirados de circulación que se han donado a otros países en los últimos diez años desglosados por países».

2. Mediante resolución de 5 de diciembre de 2024, el RENFE-Operadora EPE/ responde lo siguiente:

«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 un informe que debería elaborarse para responder a lo requerido, atendiendo al exigente desglose de la petición, incluyendo información sensible y privilegiada y respondiendo a las heterogéneas cuestiones planteadas.

Ante estos casos, 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 con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre «información pública» (...).

Adicionalmente, la búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección del informe requeriría apartar a personal de las funciones que le son propias, carga que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia. Por lo tanto, es aplicable el artículo 18.1 c), que prevé inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Todo ello de conformidad con el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG (...).

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 y al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, cabe insistir que la Ley de Transparencia no ampara la atención de consultas concretas y específicas. (...)

En cuanto al número de reclamaciones por trayectos que se requiere, facilitar información detallada sobre la dificultad de la explotación de este negocio, imputable, en muchos casos, a causas ajenas al operador, (como el estado de las infraestructuras, instalaciones, o determinadas actuaciones de terceros), podría perjudicar a esta parte, dejándola en posición injustificadamente desventajosa respecto a otros modos de transporte, con el añadido de que si se trata de información que puede ser interpretada como significativa de deterioro de alguna



faceta de la explotación, también puede tener un efecto de injustificado descrédito.
(...)

Igualmente, los datos detallados solicitados en cuanto a material rodante, y operaciones mercantiles relacionados con el mismo, constituyen información comercial, sensible y privada, que no se hace pública por ningún transportista. Facilitar determinada información sobre estos aspectos resulta contrario a los intereses económicos de la empresa concernida. la decisión de no publicar la información comercial es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Por lo tanto, resultaría de aplicación complementaria el límite del artículo 14.1.h) de la Ley de Transparencia, en consonancia con el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del CTBG.

(...) Las circunstancias expuestas obligan a inadmitir la solicitud planteada, por las causas que anteceden, siendo de aplicación también el límite previsto legalmente, según la motivación que también consta en el cuerpo de esta Resolución».

3. Mediante escrito registrado el 16 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 que se le ha denegado «*toda la información con criterios arbitrarios*».
4. Con fecha 17 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 10 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala que «*la reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución*» y se reiteran las causas de inadmisión y el límite invocados en la resolución dictada.

Respecto al límite invocado en la resolución, se añade lo siguiente:

«(...) 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, S.M.E., S.A (Renfe Viajeros). Las reclamaciones pueden estar motivadas por todo tipo de sucesos relacionados con a la infraestructura, como la señalización, vehículos, actuaciones de terceros, o causas ajenas al ferrocarril. Por lo tanto, los datos que se

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



solicitan facilitarían que se cuestione sin motivo la prestación del servicio de interés general, pudiendo ser utilizados para conseguir un injustificado descrédito, debido a que las dificultades en la explotación del servicio resultan imputables, en la mayoría de los casos, a causas ajenas al operador. En consecuencia, se dejaría a Renfe Viajeros en una posición injustificadamente desventajosa respecto a otras empresas competidoras, del mismo u otros modos de transporte, los cuales no vienen obligados a facilitar este tipo de información (...)»

5. El 14 de enero de 2025, 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 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, 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

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>



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 diversa información sobre trenes. La solicitud no especifica qué tipo de trenes ni el ámbito territorial al que se refieren las cuestiones planteadas, salvo en la primera de ellas, que hace mención de dos estaciones ferroviarias concretas situadas en Madrid.

RENFE-Operadora responde que la LTAIBG no ampara la elaboración de informes «ad hoc», e invoca dos causas de inadmisión —las previstas en los apartados c) y e) del artículo 18.1 LTAIBG—, así como el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG respecto a los datos solicitados sobre material rodante y operaciones mercantiles.

4. 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 justificadas 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.

5. En este caso, RENFE fundamenta la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.c) LTAIBG en referencias genéricas a esta causa de inadmisión y a que «atender este tipo de solicitudes implicaría apartar a personal operativo de las funciones que son propias, en relación con el transporte ferroviario, para la satisfacción de las pretensiones del reclamante, lo cual resulta lesivo para el servicio».

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, no se evidencia que la tarea necesaria para facilitar la información revista 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* —en la línea de lo acordado en la reciente resolución R CTBG 80/2025, de- 24 de enero (Resolución expte. 1591-2024).

En efecto, la elaboración que exige proporcionar al reclamante el número de reclamaciones interpuestas en dos días para unos determinados trayectos (salida de Chamartín y Atocha), el número de trenes en circulación sustituidos entre 2017 y 2024, así como el presupuesto dedicado a la compra de nuevos trenes en ese periodo y los trenes retirados de circulación que han sido vendidos o donados, no excede de lo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha calificado como *elaboración básica o general*, necesaria para atender toda petición de información; por lo que no puede acogerse la concurrencia de la causa de inadmisión cuya aplicación supondría gravosas consecuencias para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública..

6. 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 similares peticiones se han satisfecho en otras ocasiones.

Renfe Operadora únicamente razona a estos efectos que la solicitud es incongruente con las finalidades que promueve la LTAIBG, aludiendo a que este tipo de solicitudes se apartan de lo previsto en la ley y suponen «*la degradación del procedimiento de acceso, apartándose de su naturaleza primigenia*»; observaciones que no pueden compartirse en la medida en que la información solicitada se relaciona claramente con la calidad de la prestación del servicio ferroviario y con las obtención de recursos públicos

7. Así pues, no considerándose justificada la concurrencia de las causas de inadmisión invocadas, , procede analizar 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».

8. 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 a la posición de desventaja en la que quedaría la empresa y al posible descrédito que le ocasionaría 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 (*«pudiendo ser utilizados para conseguir un injustificado descrédito, debido a que las dificultades en la explotación del servicio resultan imputables»*), sino que, en la necesaria ponderación entre el interés de la empresa en mantener en secreto las reclamaciones presentadas y el interés público en conocer dicha información, prevalece el segundo. En este sentido no puede desconocerse que la propia entidad reclamación alude a la caracterización de los servicios que presta como *servicio de interés general*, lo que evidencia el interés público en acceder a esta información. .

Debe recordarse, asimismo, 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 éste existe un interés público evidente en el conocimiento de la información, sin que se haya probado que la divulgación de informaciones similares haya causado los posibles perjuicios que ahora se alega pueden causarse.

9. Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que debe estimarse la reclamación presentada ante este Consejo.

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:

Número de reclamaciones por trayectos que salía de las estaciones de Chamartín y Atocha entre el 19 y 21 de octubre.

Número de trenes en circulación sustituidos entre 2017 y 2024, desglosado por años.



Presupuesto dedicado a la compra de nuevos trenes entre 2017 y 2024 desglosado por años.

Número de trenes retirados de circulación que se han vendido a otros países en los últimos diez años desglosado por países Ingresos por país de estas ventas.

Número de trenes retirados de circulación que se han donado a otros países en los últimos diez años desglosados por países».

TERCERO: INSTAR al 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>