



La solicitud no tendría por objeto el acceso a información pública según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de un informe, inexistente en la actualidad, con los datos y desglose seleccionados para un extenso periodo temporal, relativo a información comercial y privada sobre la organización y asignación de los medios humanos de Renfe Ingeniería y Mantenimiento, S.M.E. (en adelante, Renfe Mantenimiento).

Así, los datos sobre organización y adscripción de medios humanos de una mercantil que no se financia con ingresos de mercado no tendría la consideración de información pública, por circunscribirse a un ámbito de actuación estrictamente privado, plenamente ajeno al derecho administrativo y al ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, no podría ser de aplicación la regulación contenida en la Ley de Transparencia respecto a tal información. En este sentido, Renfe Mantenimiento, en virtud de los artículos 2 y 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no tiene la condición de Administración Pública, por lo que sus empleados no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

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» (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016).

Asimismo, sería de aplicación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que prevé inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Considerando que se están pidiendo datos por un periodo de 7 años y que la información solicitada está constituida por datos desagregados, una recopilación de la información solicitada requeriría apartar a personal operativo de Renfe Mantenimiento de las funciones empresariales que le son propias, lo cual resultaría desproporcionado e implicaría una acción de reelaboración.

También concurriría 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. Dado que la finalidad de la ley gira en torno a asegurar el escrutinio de la gestión pública a través de información actual, los Tribunales han venido rechazando accesos a informaciones que se remontan a largos periodos de

R CTBG

Número: 2025-0434 Fecha: 11/04/2025



tiempo pasado, y ello, precisamente, por su «carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». Así, procede citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio de 2018. También viene al caso la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (Recurso 1/2021): «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».

Igualmente, cabe reparar en que lo solicitado es información no divulgada, de valor empresarial, relativa a detalles de dimensionamiento productivo territorial, en cuanto a personal, de una sociedad mercantil Renfe Mantenimiento, que no se hace pública por ninguna empresa competidora. Por lo tanto, la decisión de no publicar o divulgar dicha información es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Así, 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.

4º.- Las circunstancias expuestas obligan a inadmitir la solicitud planteada, por las causas que anteceden, siendo de aplicación también el límite previsto legalmente.»

3. Mediante escrito registrado el 28 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 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que «Renfe rechazó la información solicitada por razones arbitrarias mientras que Adif contestó a la solicitud dando todos los datos sin poner excusas, como demostraré en el archivo adjunto».

Al modelo de reclamación acompaña dos documentos. El primero se trata de una resolución de ADIF de 12 de diciembre de 2024 con el siguiente tenor:

«Con fecha 25 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013), solicitud que quedó registrada con el número 00001-00098250.

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



Con fecha 26 de noviembre de 2024 esta solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre para su resolución.

Una vez analizada la solicitud, presentada por [la persona reclamante], ADIF considera que procede conceder el acceso a la información por lo que se le comunica que:

Se facilita la información como:

- ANEXO I 00001-00098250.»

El segundo documento es una tabla en la que, distribuidos por comunidad autónoma y año (desde 2017 a 2024) figura el número total de personal para tareas de mantenimiento de los trenes.

4. Con fecha 30 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 considerase pertinentes. El 10 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de RENFE-Operadora, E.P.E., en el que 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 el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) ha facilitado información similar a la solicitada. No obstante, no hay esfuerzo argumentativo respecto de las causas que motivan la aplicación de los referidos artículos 13, 18.1 c) y 18.1 e) de la Ley de Transparencia, ni sobre la aplicación complementaria del límite del artículo 14.1.h).

Sin perjuicio de que los sujetos dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia resuelvan con mejor o peor acierto, dentro de lo que consideren conforme a Derecho y concediendo en ocasiones más allá de lo que resultaría estrictamente exigible, sin que el sentido de sus resoluciones sea vinculante o sienta precedente, debe atenderse al régimen jurídico propio de cada entidad y al que se somete su actividad.

En este caso, debe repararse en que la actividad desarrollada por los administradores de infraestructuras ferroviarias, de gestión de infraestructuras



públicas, dominio público, monopolio natural, cabe calificarse como un servicio público.

En cambio, el mantenimiento de vehículos ferroviarios está plenamente liberalizado, se realiza en régimen de plena competencia y no tiene intervención administrativa, más allá de la regulatoria que, por motivos de seguridad, se contiene en la legislación sectorial. Se trata, por tanto, de una actividad comercial, realizada por múltiples operadores, públicos y privados, fabricantes de material, empresas ferroviarias y empresas industriales especializadas en dicho mantenimiento.

No cabe, por tanto, homologar o establecer parangón entre ambas peticiones.

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

Como ya se argumentó en la Resolución, facilitar una respuesta a la solicitud del ahora reclamante requeriría necesariamente la elaboración de un informe «ad hoc», inexistente en la actualidad, con los datos y desglose seleccionados por el peticionario, para un extenso periodo temporal, relativo a información comercial y privada sobre la organización y asignación de los medios humanos de Renfe Ingeniería y Mantenimiento, S.M.E., (en adelante, Renfe Mantenimiento).

Debe recordarse que los datos sobre organización y adscripción de medios humanos de una mercantil que no se financia con ingresos de mercado no tendrían la consideración de información pública, por circunscribirse a un ámbito de actuación estrictamente privado, plenamente ajeno al derecho administrativo y al ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, no podría ser de aplicación la regulación contenida en la Ley de Transparencia respecto a tal información. En este sentido, Renfe Mantenimiento, en virtud de los artículos 2 y 84 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, no tiene la condición de Administración Pública, por lo que sus empleados no están comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, teniendo relación laboral de carácter ordinario con una sociedad mercantil.

Ante estos casos, esa Autoridad Administrativa Independiente tiene sentado 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, siendo 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» (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016).

Nada argumenta sobre estas cuestiones la reclamación, que tampoco ataca la aplicación del artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que prevé inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Considerando que se pidieron datos por un periodo de 7 años y que la información solicitada está constituida por datos desagregados, una recopilación de la información solicitada requeriría apartar a personal operativo de Renfe Mantenimiento de las funciones industriales que le son propias, lo cual resultaría desproporcionado e implicaría una acción de reelaboración.

No se cuestiona tampoco 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. Dado que la finalidad de la ley gira en torno a asegurar el escrutinio de la gestión pública a través de información actual, los Tribunales han venido rechazando el acceso a informaciones que se remontan a largos periodos de tiempo pasado, y ello, precisamente, por su «carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». Así, procede citar la Sentencia del Tribunal Constitucional 58/2018, de 4 de junio de 2018. También viene al caso la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021 (recurso 1/2021), que sentó: «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»

No hay motivo tampoco para negar la aplicabilidad del límite del artículo 14.1, apartados h), de la Ley de Transparencia. El Criterio Interpretativo 1/2019 del CTBG señala que la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia precisa la realización de un «test del daño», mediante el que se valore el perjuicio que produciría la difusión de la información requerida, y que su resultado se pondere con un «test del interés público» para valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial que pueda justificar el acceso.

Cabe reparar en que lo solicitado fue información no divulgada, de valor empresarial, relativa a detalles de dimensionamiento productivo territorial, en cuanto a personal, de una sociedad mercantil Renfe, que no se hace pública por ninguna empresa competidora en este mercado. Por lo tanto, la decisión de no



publicar o divulgar dicha información es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Además, en un contexto de liberalización y de plena competencia, el hecho de facilitar o hacer públicos datos detallados sobre la organización productiva puede alterar las reglas de la sana competencia en este mercado de mantenimiento de vehículos.

Tratándose de un informe que tendría que tener contenido ajeno a los objetivos y fines de fiscalización que persigue la normativa de transparencia administrativa, no aparece ningún motivo o razón, de naturaleza pública o privada, que permita concluir que deba prevalecer sobre la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de las empresas afectadas. Y la reclamación no cuestiona en modo alguno este análisis.»

5. El 14 de enero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que se haya recibido escrito alguno en la fecha en que se dicta esta resolución.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos

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>



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 al personal para tareas de mantenimiento de los trenes con el grado de detalle indicado en aquélla.

La entidad requerida resolvió inadmitir la solicitud en virtud de los artículos 13, 18.1.c) y e) de la LTAIBG, por considerar que no se trata de información pública, porque, en todo caso, supondría llevar a cabo una tarea de reelaboración, y por considerar su objeto incongruente con la finalidad de la LTAIBG. A mayor abundamiento invoca el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG precisando que se trata de información que no se hace pública por ninguna otra empresa. En el trámite de alegaciones de este procedimiento, se reitera en sus argumentos, subrayando, por lo que atañe a la naturaleza de información pública que los datos sobre organización y adscripción de medios humanos de una mercantil que no se financia con ingresos de mercado no tendrían la condición de información pública al circunscribirse a un ámbito de actuación privado, ajeno al Derecho Administrativo.

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 de un sujeto obligado por haberla adquirido o elaborado en el ejercicio de sus funciones. A estos efectos, teniendo en cuenta que, según los datos que constan en el Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE) de la Intervención General del Estado, Renfe Ingeniería y Mantenimiento, S.M.E, S.A. está participada al 100% por la Entidad Pública Empresarial Renfe- Operadora (RENFE), la respuesta ha de ser afirmativa, puesto que, según se desprende del artículo 2.1.g) de la LTAIBG, las disposiciones del Título I de la misma –atinentes al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a la información– se aplican a «*[l]as sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100*».



Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada, –personal para tareas de mantenimiento– resulta también claro que se trata de una información que obra en poder del sujeto obligado (que, además, no ha controvertido este extremo) por haber sido elaborada en ejercicio de sus funciones.

Sentado lo anterior, han de rechazarse las alegaciones de RENFE OPERADORA que, para negar la naturaleza de información pública de lo solicitado, ponen el acento en que los datos sobre organización y medios humanos de una mercantil que no se financia con ingresos de mercado se circunscriben a un ámbito estrictamente privado, ajeno al Derecho Administrativo y al ejercicio de funciones públicas, careciendo, en consecuencia, de la consideración de información pública. Como se acaba de apuntar, los elementos que definen la naturaleza de una información como «información pública» (sobre la que cabe proyectar el ejercicio del derecho de acceso reconocido a todas las personas) son únicamente los establecidos en la LTAIBG; elementos que pivotan sobre la naturaleza pública del órgano o la 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, circunstancias que concurren en el presente caso.

5. Constatado el carácter de información pública de lo solicitado corresponde, a continuación, verificar si concurre la causa de inadmisión referida al carácter abusivo de la solicitud invocado por la entidad requerida. Como es doctrina y jurisprudencia consolidada, la interpretación y aplicación de las restricciones al ejercicio del derecho de acceso deben realizarse de forma estricta, cuando no restrictiva, de tal forma que no supongan un menoscabo del mismo — por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—. 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. Y deben justificarse de forma expresa y detallada a fin de que se pueda comprobar la veracidad y proporcionalidad de su aplicación —STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—.

Habiéndose limitado RENFE a la cita del artículo 18.1.e) LTAIBG acompañada de una referencia genérica de que su aplicación se efectúa a las solicitudes incongruentes con las finalidades de la misma, y de la alegación, también genérica, de que los Tribunales han rechazado el acceso a informaciones que se remontan a largos períodos de tiempo pasados, con mera cita de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de marzo de 2021, resulta evidente que no existe justificación bastante que



permita, siquiera, analizar los elementos que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para considerar aplicable la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG —doble requisito del carácter abusivo de la solicitud y la falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)],—. A mayor abundamiento, debe señalarse que el mero período de tiempo que abarca la solicitud (2017 a 2024), huérfano de cualquier otro elemento que permita formar un juicio ponderado sobre el caso concreto, no resulta, en sí mismo, determinante del carácter abusivo de la solicitud. Motivo, los que se acaban de exponer que impiden apreciar ese pretendido ejercicio excesivo del derecho.

6. Descartado el carácter abusivo de la solicitud corresponde, seguidamente, verificar si proporcionar el personal para tareas de mantenimiento de los trenes desglosado por comunidades autónomas en el período 2017 a 2024 supone una acción previa de reelaboración que justifique su inadmisión con fundamento en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

Como viene reiterando este Consejo, la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) 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.

7. Renfe-Operadora, para fundamentar la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, alega únicamente en este caso que *«se están pidiendo datos por un período de 7 años y que la información está constituida por datos desagregados, una recopilación de la información solicitada requeriría apartar a personal operativo de Renfe Mantenimiento de las funciones empresariales que le son propias, lo cual resultaría desproporcionado e implicaría una acción de reelaboración»*.

Este Consejo considera sin embargo que no se ha justificado de manera convincente que la tarea de recabar el número de personal destinado al mantenimiento de trenes desglosado por comunidades autónomas constituya un tratamiento de la información de *carácter complejo*, que requiera una dedicación de recursos tan relevante como para calificarla de “reelaboración previa”, en el sentido indicado por el Tribunal Supremo sino que, por el contrario, se sitúa en el ámbito de las reelaboraciones básicas, habituales para atender las solicitudes de acceso a la información pública. En efecto, la justificación del carácter complejo de las tareas necesarias para atender el ejercicio del derecho debe fundamentarse en criterios objetivos fiscalizables. En este caso no se ha acreditado que lo solicitado se encuentre en múltiples formatos o soportes (físicos e informáticos), que obligan a efectuar complejas tareas de tratamiento de la información para facilitarla al



solicitante; ni tampoco se ha elaborado una explicación detallada de cómo la insuficiencia de medios personales o funcionales impide proporcionar la información sin causar un perjuicio grave al normal desarrollo de los cometidos de la sociedad. Tratándose de una empresa pública que tiene precisamente como uno de sus objetos principales el mantenimiento de los trenes, no parece razonable admitir que la información solicitada se encuentre dispersa en diferentes órganos, ni que sea necesario acudir a múltiples archivos, registros o fuentes de información, para realizar luego un tratamiento consistente en su posterior ordenación, análisis, sistematización, a fin de proporcionar lo solicitado.

En consecuencia, por las razones expuestas, no puede considerarse justificada la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

8. Finalmente, corresponde verificar si proporcionar la información solicitada 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.

Desde la perspectiva apuntada 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).

Específicamente, 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-Operadora alega que «lo solicitado es información no divulgada, de valor empresarial, relativa a detalles de dimensionamiento productivo territorial, en cuanto a personal, de una sociedad mercantil Renfe Mantenimiento, que no se hace pública por ninguna empresa competidora. Por lo tanto, la decisión de no publicar o divulgar dicha información es coherente con las exigencias previstas en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales».

En línea con lo señalado en la resolución R CTBG 290/2025, este Consejo tampoco aprecia en este caso la concurrencia del límite alegado, dado que no se ha justificado de forma suficiente que el acceso a lo solicitado provoque una desventaja competitiva respecto de otros operadores, ni se ha concretado en qué consiste el



daño que se invoca. Tal y como se precisaba en el Fundamento Jurídico 9 de aquella resolución, «[l]a información confidencial, o potencialmente confidencial, cuyo intercambio entre operadores puede suponer una práctica contraria a la competencia suele ser la información sobre precios o la información sobre los costes, la capacidad, la producción, las cantidades, las cuotas de mercado, los clientes, los planes para entrar o salir de los mercados, o sobre otros elementos importantes de la estrategia de una empresa que las empresas que operan en un mercado realmente competitivo no tendrían un incentivo para intercambiar entre sí (capítulo 6.2.3.1 de las citadas Directrices).» De ahí que no quepa admitir la aplicación del límite invocado.

9. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede estimar la reclamación planteada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación planteada 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:

- *Personal para tareas de mantenimiento de los trenes desglosado por comunidades desde 2017 a 2024*

TERCERO: INSTAR 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 23.1⁷](#), 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



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

R CTBG
Número: 2025-0434 Fecha: 11/04/2025

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>