



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**Número y fecha de resolución:** indicados al margen.

**Número de expediente:** 2262/2024.

**Reclamante:** [REDACTED]

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

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial.

**Palabras clave:** viajes, gastos, Renfe, información pública, arts. 13, 18.1.c) y 14.1.h) LTAIBG.

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 25 de noviembre de 2024 la reclamante solicitó a RENFE-Operadora EPE/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](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«(...) El coste que tendrá para RENFE ofrecer los partidos de primera, segunda división y Champions en los trenes AVE y Avlo

[REDACTED] de Estrategia Global, viajó a Chile en noviembre de 2024, me gustaría saber el coste total del viaje y también desglosado por transporte, desplazamiento, locomoción, dietas de manutención, alojamiento y otros (especificando el qué) ¿De cuántas personas era la comitiva que la acompañó? ¿Con qué compañía viajaron? ¿Cuánto costaron los billetes de avión en total? ¿Cuánto costaron cada uno de los billetes de los miembros de la comitiva?

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



*¿Los asientos eran de turistas o business? ¿Cuánto se gastaron en las salas de autoridades del aeropuerto? ¿En qué se gastaron ese dinero dinero? ¿En qué hoteles se hospedó? ¿Cuánto costaron las habitaciones del hotel/hoteles? Desglosando para cada persona de la comitiva ¿En qué restaurantes comieron? ¿Hubo algún otro gasto de representación durante este viaje? ¿En qué se gastaron esos otros gastos? ¿Cuál fue la cantidad de esos otros gastos? ¿Firmó algún tipo de acuerdo durante el viaje? ¿Cuál es la cuantía? ¿Me envían el documento de los acuerdos?*

*si existe algún tipo de tarifa o condiciones especiales de Renfe para UGT, para su congreso los días 25, 26 y 27 de noviembre en Barcelona. ¿Cuáles son esas tarifas o condiciones especiales?».*

2. Mediante resolución de 18 de diciembre de 2024, el organismo responde lo siguiente:

*«(...) 3º.- Se acumulan tres asuntos sobre los que se solicita informe: i) coste de un determinado servicio derivado de la ejecución de un contrato privado, ii) informe exhaustivo sobre un viaje comercial y sus resultados e iii) informe sobre un determinado acuerdo comercial que prevé descuentos en relación con la asistencia a un congreso.*

*Analizada la solicitud, se concede acceso parcial a la información requerida. En aplicación del artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, se informa de que, en la Plataforma de contratación del Sector Público, consta la información relativa a la duración, importe y adjudicación del «servicio de emisión canal laliga tvbar en la aplicación de renfe viajeros playrenfe», a la cual se puede acceder a través del siguiente enlace:*

[https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle\\_licitacion&idEvl=fZLL5Ub4kzK8ebB%2FXTwy0A%3D%3D](https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3Adetalle_licitacion&idEvl=fZLL5Ub4kzK8ebB%2FXTwy0A%3D%3D)

*Sin perjuicio de lo anterior, procede la inadmisión del resto de la solicitud, o solicitudes, puesto que se agrupan peticiones heterogéneas, por no tener como objeto el acceso a información pública, según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de un informe específico, cuya elaboración sería la única vía para dar respuesta a las numerosas preguntas y consultas planteadas por el peticionario. Las tan exigentes especificaciones del informe obligarían a recabar numerosa información, con desglose de gastos y facturas, que requerirían la extracción de datos de varias fuentes.*

*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).

En relación con la referida doctrina, el hecho de que Renfe Viajeros S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros) sea una sociedad mercantil incluida en el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Transparencia no supone que toda la información que elabora o adquiere en el desarrollo de su actividad empresarial tenga carácter público.

Esta empresa de transporte, en el marco de acciones promocionales, concede descuentos. Otras empresas también se promocionan como 'transportistas oficiales' para determinados acontecimientos, como pueden ser congresos, suscribiendo los oportunos acuerdos. Sin perjuicio de ello, las preguntas o consultas que se hacen sobre descuentos comerciales no entran dentro del concepto de «información pública» definido en el 13 de la Ley de Transparencia, que considera como públicos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus «funciones».

Las funciones a las que se refiere el referido artículo 13 se encuentran vinculadas al ámbito jurídico-público, no a actuaciones dentro de la órbita privada o comercial de Renfe Viajeros, todo ello en atención a que el objetivo de la norma es que los ciudadanos permitan conocer cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las administraciones públicas. Así, la Resolución 816/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) defiende la desestimación de aquellas solicitudes no circunscritas al ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, siendo palmaria la inexistencia de funciones públicas de la entidad respecto de lo solicitado, en tanto que Renfe Viajeros es una sociedad mercantil que se financia con ingresos de mercado y que lo requerido, información sobre un acuerdo comercial, se circunscribe a un ámbito de actuación estrictamente privado, es decir, plenamente ajeno al derecho administrativo, son circunstancias que justifican la inadmisión parcial de la solicitud. Adicionalmente, en este ámbito puramente comercial debe atenderse a los intereses económicos y comerciales de las partes, habitualmente protegidos también mediante cláusulas de confidencialidad, típicas de los acuerdos de patrocinio y de la promoción comercial que nos ocupa.

En todo caso, conviene reiterar que la búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección del informe solicitado 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 también 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. Todo ello de conformidad con el Criterio Interpretativo CI/007/2015 del CTBG: «(...) 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. (...)».*

*Lo hasta ahora expuesto resulta igualmente de aplicación a la información relativa a viajes con fines comerciales. La recopilación de toda la documentación solicitada, como facturas, tickets y justificantes de gastos imputados a un viaje de uno de los directivos de la empresa, supone una carga de trabajo relevante y desproporcionada, especialmente teniendo en cuenta que lo solicitado no puede considerarse como «información pública» y, por lo tanto, es ajeno a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa.*

*En relación con lo anterior, es preciso hacer hincapié en que los resultados comerciales del viaje no son información pública por el mero hecho de que la empresa pertenezca al sector público. Y adicionalmente, debe tenerse en cuenta el régimen de protección de los secretos comerciales, como se expondrá.*

*De manera complementaria, el artículo 14.1, apartado h), de la Ley de Transparencia, permite limitar el acceso a la información solicitada cuando su revelación implique un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las entidades afectadas. Los juzgados y tribunales reconocen que el derecho de acceso no es absoluto, sino que puede ser limitado de manera justificada cuando entre en conflicto con otros intereses protegidos. Asimismo, el CTBG ha establecido en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, que el elemento fundamental para la aplicación del referido límite es que la divulgación de determinada información pueda perjudicar o comprometer la posición en el mercado de los sujetos implicados.*

*Partiendo del Criterio Interpretativo citado, para determinar si resulta procedente la aplicación del artículo 14.1 h) es preciso realizar, por un lado, el denominado «test del daño», que tiene por objeto valorar cuál es el perjuicio que la difusión de la información requerida le produciría a la organización, empresa o entidad afectada, y, por otro lado, ponderar su resultado con el denominado «test del interés público», cuyo objeto es valorar si concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial que pueda justificar el acceso.*



*En relación con el «test del daño», en un contexto plenamente competitivo, la revelación de datos sobre un acuerdo comercial privado, y detalles sobre negociaciones futuras, en curso o potenciales acuerdos, además de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de dichas entidades, supondría poner en conocimiento de terceros información comercialmente sensible que está prohibido comunicar. Por otra parte, facilitar, aunque sea parcialmente, información contractual que contenga datos sensibles desde el punto de vista comercial es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo. Existe competencia real en los mercados concernidos. Por ello, facilitar detalles sobre determinadas relaciones contractuales implicaría que la empresa pública soportaría una asimetría dañosa para su desempeño comercial, en cuanto sus competidores no están dentro del ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia. Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como «test del daño» obliga en este caso a denegar el acceso a lo solicitado.*

*En relación con el «test del interés público», es preciso reseñar, además, que la solicitud de acceso planteada no pone de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada que permita desplazar la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros.*

*4º.- Atendiendo a la motivación que antecede, se acuerda la inadmisión parcial de la solicitud, concurriendo las causas legales más arriba referidas, siendo también de aplicación el límite al derecho de acceso previsto en el artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia».*

3. Mediante escrito registrado el 29 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<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que «Me deniegan la información del viaje del alto cargo y del descuento basándose en razones arbitrarias».
4. Con fecha 3 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al organismo 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 28 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que señala lo siguiente:

---

<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 reclamación se limita a alegar que la información «del viaje del alto cargo» y «del descuento» se habría denegado basándose en razones arbitrarias. No se da razón de los motivos para dicho reproche. No hay esfuerzo argumentativo respecto de las causas que motivan la aplicación de los referidos artículos 13, 18.1 c), ni sobre la aplicación complementaria del límite del artículo 14.1.h). No se asume la carga inherente a cualquier recurso, al que se asimila esta reclamación. Adicionalmente, se incurre en error, en cuanto la persona sobre cuyo viaje se solicita informe no tiene la condición de alto cargo, si atendemos a la definición legal, contenida en el primer artículo de la Ley 3/2015, de 30 de marzo.

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

Sin perjuicio de la información que fue facilitada con base en el artículo 22.3 de la Ley de Transparencia, la solicitud no pretendería acceder a «información pública» según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de un informe «ad hoc», para dar respuesta a las numerosas y heterogéneas preguntas y consultas planteadas. Las muy exigentes especificaciones del informe obligarían a recabar numerosa información, con desglose de gastos y facturas, que requerirían la extracción de datos de varias fuentes.

Como se señaló, el CTBG ha tenido ocasión de sentar doctrina administrativa, que 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, la posibilidad de inadmitir una resolución con base en el citado artículo 13 está reconocida por la doctrina administrativa del CTBG, refrendada por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional. Es digna de cita la Resolución de referencia R/0276/2018.

Que se requeriría confeccionar un informe es patente, si se atiende a los prolijos términos de la petición, que procedemos a desglosar, respetando la dicción textual (sic):

- me gustaría saber el coste total del viaje y también desglosado por transporte, desplazamiento, locomoción, dietas de manutención, alojamiento y otros (especificando el qué)
- ¿De cuántas personas era la comitiva que la acompañó?



- ¿Con qué compañía viajaron?
- ¿Cuánto costaron los billetes de avión en total?
- ¿Cuánto costaron cada uno de los billetes de los miembros de la comitiva?
- ¿Los asientos eran de turistas o business?
- ¿Cuánto se gastaron en las salas de autoridades del aeropuerto?
- ¿En qué se gastaron ese dinero dinero?
- ¿En qué hoteles se hospedó?
- ¿Cuánto costaron las habitaciones del hotel/hoteles? Desglosando para cada persona de la comitiva
- ¿En qué restaurantes comieron?
- ¿Hubo algún otro gasto de representación durante este viaje?
- ¿En qué se gastaron esos otros gastos?
- ¿Cuál fue la cantidad de esos otros gastos?
- ¿Firmó algún tipo de acuerdo durante el viaje?
- ¿Cuál es la cuantía?

*Respecto del resto de peticiones, en relación con la antes referida doctrina, el hecho de que Renfe Viajeros S.M.E., S.A., (en adelante, Renfe Viajeros) sea una sociedad mercantil incluida en el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de Transparencia no supone que toda la información que elabora o adquiere en el desarrollo de su actividad empresarial tenga carácter público.*

*Esta empresa de transporte, en el marco de acciones promocionales, concede descuentos. Otras empresas también se promocionan como «transportistas oficiales» para determinados acontecimientos, como pueden ser congresos, suscribiendo los oportunos acuerdos. Sin perjuicio de ello, las preguntas o consultas que se hacen sobre esas acciones promocionales no entran dentro del concepto de información pública definido en el 13 de la Ley de Transparencia, que considera como públicos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.*



*Las funciones a las que se refiere el referido artículo 13 se encuentran vinculadas al ámbito jurídico-público, no a actuaciones dentro de la órbita privada o comercial de Renfe Viajeros, todo ello en atención a que el objetivo de la norma es que los ciudadanos permitan conocer cómo se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan las administraciones públicas. (Es el criterio sostenido en la Resolución del CTBG nº 816/2019).*

*Por lo tanto, la inexistencia de funciones públicas de la entidad respecto de lo solicitado, atendiendo además a que Renfe Viajeros es una sociedad mercantil que se financia con ingresos de mercado y a que lo requerido, información sobre acuerdos comerciales, se circunscribe a un ámbito de actuación estrictamente comercial, justifica la inadmisión parcial de la solicitud acordada en su día.*

*Adicionalmente, en este ámbito puramente comercial debe atenderse a los intereses económicos y comerciales de las partes, habitualmente protegidos también mediante cláusulas de confidencialidad, típicas de los contratos de patrocinio y de la promoción comercial que nos ocupa.*

*En todo caso, la búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección del informe solicitado 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 correcta también 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. Se trata de posición coherente con el Criterio Interpretativo CI/007/2015 de esa Autoridad administrativa independiente, que no ha sido cuestionada por el reclamante.*

*Lo expuesto resulta igualmente de aplicación a la información relativa a viajes con fines comerciales. La recopilación de toda la documentación solicitada, como facturas, tickets y justificantes de gastos imputados a un viaje de uno de los directivos de la empresa, supone una carga de trabajo relevante y desproporcionada, especialmente teniendo en cuenta que lo solicitado no puede considerarse como «información pública» y, por lo tanto, es ajeno a los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa. Es preciso hacer hincapié en que los resultados comerciales del viaje no son información pública por el mero hecho de que la empresa pertenezca al sector público.*

*Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el régimen de protección de los secretos comerciales y que una prematura divulgación podría ser dañosa para el éxito final. Y es que la Resolución reclamada defendió la aplicabilidad del artículo 14.1, apartado h), de la Ley de Transparencia. En un contexto plenamente competitivo,*



la revelación de datos sobre acuerdos comerciales, que se someten a derecho privado, y detalles sobre negociaciones futuras, en curso o potenciales acuerdos, además de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de dichas entidades, supondría poner en conocimiento de terceros información comercialmente sensible que está prohibido comunicar. Por otra parte, facilitar, aunque sea parcialmente, información contractual que contenga datos sensibles desde el punto de vista comercial es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo. Existe competencia real en los mercados concernidos. Por ello, facilitar detalles sobre determinadas relaciones contractuales implicaría que la empresa pública soportaría una asimetría dañosa para su desempeño comercial, en cuanto sus competidores no están dentro del ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia. Como se advirtió en el acto ahora impugnado, no se ha puesto de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada que permita desplazar la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros, sin que la reclamación añada nada al respecto.

En definitiva, la reclamación, ayuna de una crítica mínimamente solvente de la Resolución, entendemos que no debe prosperar.»

## 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 conocer de 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, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

<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#α24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



*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 diversa información con relación a distintos gastos efectuados por RENFE-Operadora EPE en tres ámbitos específicos: la retransmisión de partidos de fútbol, el viaje de una directiva y, en caso de existir, las tarifas o condiciones especiales de trayectos acordadas con un sindicato con ocasión de la celebración de un congreso.

La entidad requerida estimó parcialmente la solicitud. Así, con relación al coste de los partidos de fútbol, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG, facilita un enlace a la Plataforma de Contratación del Sector Público en el que consta información sobre duración, importe y adjudicación del «*servicio de emisión canal laliga tvbar en la aplicación de renfe viajeros playrenfe*», frente a lo que no se ha formulado reproche alguno por el interesado. De este modo, se constata por este Consejo que a través de ese enlace se dirige al expediente de contratación 2024-05224, cuyo objeto es el indicado anteriormente, y que ha sido adjudicado a TELEFONICA SOLUCIONES DE INFORMATICA Y COMUNICACIONES ESPAÑA SA, adjudicado por un importe de 221.456,16 euros.

En cuanto al resto de la información inadmite la solicitud por variados motivos: (i) considera que no se trata de información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG puesto que, en realidad, se solicita la elaboración de un informe específico, un informe *ad hoc* según los parámetros explicitados por el reclamante, precisando que tampoco se trata de información pública al no versar sobre funciones públicas de la sociedad, sino referirse a su actividad privada; (ii) por requerirse un previo tratamiento de la información que implica una acción de reelaboración en los términos del artículo



18.1.c) LTAIBG; (iii) subsidiariamente, considera de aplicación el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG, al implicar un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. En el trámite de alegaciones se reitera en lo argumentado en la resolución impugnada, poniendo de relieve la ausencia de motivación del escrito de reclamación.

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. La respuesta ha de ser afirmativa, puesto que, según se desprende del artículo 2.1.c) 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]os organismos autónomos, las Agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad*».

Por otro lado, desde la perspectiva de la concreta información solicitada, –gastos de viajes de una directiva y tarifas o condiciones especiales de trayectos– 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 EPE que, para negar la naturaleza de información pública de lo solicitado, ponen el acento en que los datos sobre costes de viajes de sus directivos y personal 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.



La anterior conclusión no se ve alterada por la invocación de la resolución de este Consejo que cita la resolución impugnada –R 816/2019, de 11 de febrero de 2020– puesto que no resulta aplicable al supuesto ahora examinado al versar sobre el acceso a unas actas de una Corporación de Derecho Público –Comunidad de regantes– que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.1.e) LTAIBG, únicamente quedan incluidas en el ámbito de aplicación de la misma en lo que atañe a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

5. No obstante, no es posible olvidar que existe una consolidada doctrina de este Consejo acerca de la irrelevancia de determinadas informaciones como restaurantes, compañías, hoteles, etc., desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas. Así, en la resolución R CTBG 890/2023, de 25 de octubre —con cita de la previa R CTBG 179/2023, de 22 de marzo,— se ponía de manifiesto que *«el dato relativo a la empresa (hotel, compañía, restaurante,...) no aporta ninguna información relevante desde el punto de vista de la transparencia, al no aumentar el conocimiento de los criterios usados ni de la rendición de cuentas de la Administración»*, añadiendo seguidamente, con reproducción de la anterior R 192/2022, de 19 de agosto de 2022, que *«(...) lo relevante desde el punto de vista del escrutinio ciudadano de la actuación de los responsables públicos y del uso que se hace de los fondos públicos es el gasto generado por el almuerzo, que como se ha indicado, ha de ser facilitado, pero el conocimiento del establecimiento concreto en el que se ha celebrado carece de toda relevancia.»*

Esta doctrina resulta plenamente trasladable a este caso y, por ello, procede desestimar la reclamación respecto de la pretensión de acceder a la información sobre *«¿Con qué compañía viajaron?»*, *«¿Los asientos eran de turistas o business?»*, *«¿En qué hoteles se hospedó?»*, *«¿En qué restaurantes comieron?»*.

6. Constatado el carácter de información pública de lo solicitado corresponde, a continuación, verificar si concurre la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG invocada 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)—.

Específicamente con relación a la causa contemplada 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 que lo solicitado es la obtención de un informe específico, *«cuya elaboración sería la única vía para dar respuesta a las numerosas preguntas y consultas planteadas»*, de manera que las *«tan exigentes especificaciones del informe obligarían a recabar numerosa información con desglose de gastos y facturas, que requerirían la extracción de datos de varias fuentes»*, precisando, más adelante, que *«la búsqueda, recopilación, preparación de datos y confección de informe solicitado requeriría apartar a personal de las funciones que le son propias, carga que no se compadece con los fines de la Ley de Transparencia»*.

Este Consejo considera sin embargo que no se ha justificado de manera convincente que la tarea de recabar el coste del viaje de una directiva de la entidad, así como de sus posibles acompañantes, 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. 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.

Este Consejo ha subrayado en múltiples ocasiones que conocer el destino, objeto y coste de los viajes de los altos cargos del Gobierno o de directivos de Entidades



Públicas Empresariales tiene una indudable conexión con las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG: someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, de modo que, en atención a todo lo expuesto, no puede considerarse justificada la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG respecto al acceso *«al coste total del viaje y también desglosado por transporte, desplazamiento, locomoción, dietas de manutención, alojamiento y otros [especificando el qué]»*.

8. Finalmente, corresponde verificar si proporcionar la información solicitada en el punto tercero –si existe algún tipo de tarifa o condiciones especiales de Renfe para UGT y los desplazamientos a Barcelona para un congreso– 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 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 *«[e]n relación con el «test del daño», en un contexto plenamente competitivo, la revelación de datos sobre un acuerdo comercial privado, y detalles sobre negociaciones futuras, en curso o potenciales acuerdos, además de perjudicar a los intereses económicos y comerciales de dichas entidades, supondría poner en conocimiento de terceros información comercialmente sensible que está prohibido comunicar. Por otra parte, facilitar, aunque sea parcialmente, información contractual que contenga datos sensibles desde el punto de vista comercial es susceptible de ser considerado un comportamiento anticompetitivo. Existe competencia real en los mercados concernidos. Por ello, facilitar detalles sobre determinadas relaciones contractuales implicaría que la empresa pública soportaría una asimetría dañosa para su desempeño comercial, en cuanto sus competidores no están dentro del ámbito subjetivo de la Ley de Transparencia. Los motivos expuestos ponen de manifiesto que el denominado como «test del daño» obliga en este caso a denegar el acceso a lo solicitado. En relación con el «test del interés público», es*



*preciso reseñar, además, que la solicitud de acceso planteada no pone de manifiesto ningún motivo legítimo de naturaleza pública o privada que permita desplazar la protección de los legítimos intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros».*

En el presente caso, este Consejo considera que la entidad requerida ha argumentado suficientemente la concurrencia del límite invocado dado que ha justificado de forma suficiente que el acceso a lo solicitado

Las alegaciones efectuadas por RENFE-Operadora evidencian que se ha motivado de forma suficiente la concurrencia del límite y su aplicación proporcionada y adecuada al bien jurídico que se pretende proteger, realizándose, a juicio de este Consejo, una adecuada ponderación. En efecto, se desprende con evidencia que el acceso a la información causaría un perjuicio a la posición estratégica de la entidad frente a sus competidores provocándole una desventaja competitiva respecto de otros competidores que operan en el mercado de los transportes de viajeros, sin que se aprecie la prevalencia, en este caso, del interés en el acceso a la información. En esta línea, no puede desconocerse que el escrito de reclamación se limita a mostrar la disconformidad con la resolución de acceso parcial.

En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación en este punto concreto, al apreciarse la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG con relación a las tarifas o condiciones especiales precitadas.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** 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 con relación al viaje a Chile de la Directora de Estrategia Global:

- *coste total del viaje y también desglosado por transporte, desplazamiento, locomoción, dietas de manutención, alojamiento y otros (especificando el qué)*



**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 23.1<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: 2025-0455 Fecha: 22/04/2025

---

<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>