



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2072/2024

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: encuestas, fichas técnicas, arts. 13, 14.1.h), 18.1.b) y 18.1.c) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de octubre de 2024 el 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](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Quisiera ejercer mi derecho de acceso a la información pública, solicitando a Renfe Viajeros los contenidos y documentos (...) relativos a las fichas técnicas de las encuestas realizadas en 2022 y 2023 en Renfe Cercanías Málaga que sirven de base obtener los datos de los indicadores de calidad que figuran en el Contrato Renfe Estado 2018-2027. Incluyendo información como:

- *Número de encuestas realizadas*
- *Niveles de respuesta*

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



- Niveles de error
- Niveles de representatividad
- Fechas y horarios de realización de las encuestas
- Nombre de la Empresa encargada de realizar las encuestas
- Coste de las encuestas».

2. Mediante resolución de 21 de noviembre de 2024, RENFE-OPERADORA EPE responde lo siguiente:

«3º.- Se solicita un completo y detallado informe sobre una serie de encuestas, incluyendo su coste. No existe documento que satisfaga los requisitos de la petición. Atender lo solicitado implicaría la elaboración de un informe, que supondría labores de recopilación y clasificación respecto de un importante volumen de información que, adicionalmente, no tiene la consideración de información pública según el artículo 13 de la Ley de Transparencia.

Esta circunstancia hace preciso traer a colación el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia, que prevé que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, aquellas solicitudes relativas a información cuya divulgación requiera una acción previa de reelaboración. Lo contrario supondría el apartamiento de personal operativo de las funciones que le son propias, referidas al transporte ferroviario, para la realización de estos trabajos, lo cual resulta lesivo para el servicio.

Procede atenderse al Criterio Interpretativo CI/007/2015 del el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, 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; es también la doctrina sentada por la Audiencia Nacional, que entiende que: El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.

También concurre la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la Ley de Transparencia, pues en cumplimiento de la Resolución 833/2024 del CTBG, ya se facilitaron a este mismo peticionario los resultados de cumplimiento de los indicadores de Calidad media del total de núcleos de Cercanías y del núcleo de

R CTBG

Número: 2025-0478 Fecha: 25/04/2025



Cercanías Málaga para los años 2019 a 2023, a los que hace referencia el contrato entre la Administración General del Estado y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, S.A., para la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril. Resulta improcedente, por lo tanto, que ahora se facilite la información auxiliar o de apoyo que ha servido de base para la obtener unos resultados de cumplimiento que ya han sido proporcionados al peticionario.

Sin perjuicio de las citadas causas de inadmisión, atendiendo a la naturaleza de lo solicitado, procede igualmente referirse al artículo 14.1 h) de la Ley de Transparencia, que establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados.

Al respecto, el CTBG ha señalado, en su Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, que la aplicación del referido límite precisa la realización de un test del daño, mediante el que se valore el perjuicio que produciría la difusión de la información requerida, y ponderar su resultado con el del denominado test del interés público, cuyo objeto es valorar si en el caso concreto concurre un interés público o privado, específico y superior al interés empresarial, que pueda justificar el acceso. Adicionalmente, no se aprecia ningún interés, de naturaleza pública o privada, que deba prevalecer sobre la protección de los intereses económicos y comerciales de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.

Determinada información, especialmente detalles sobre costes de explotación, debe considerarse y tratarse como un secreto empresarial, lo cual obliga a limitar el acceso requerido. Al respecto, la información relacionada con los costes de las encuestas se trata de información que deriva de contratos de naturaleza privada suscritos por Renfe Viajeros S.M.E., S.A., por lo que la única información que puede considerarse que goza de carácter público, a los efectos de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de transparencia, es la que preceptivamente se debe publicar en el perfil del contratante y en la Plataforma de Contratación. En este sentido, elaborar un informe detallado sobre la ejecución de determinados contratos puede implicar, en su caso: (i) facilitar información susceptible de vulnerar los intereses comerciales de las empresas afectadas; (ii) vulnerar la protección concedida por la legislación de secretos empresariales o propiedad intelectual-industrial; y (iii) vulnerar las obligaciones de confidencialidad.

Nada obsta a que el solicitante consulte en la Plataforma de Contratación los expedientes relativos a servicios de estudios y encuestas de los servicios de sometidos a obligaciones de servicios público, pero no corresponde a esta entidad



asumir la carga de elaborar el informe solicitado. Únicamente procede informar de que la empresa encargada de realizar las encuestas en 2022 fue Análisis e Investigación S.L. y para 2023 lo ha sido Gfk Emer Ad Hoc Research, S.L.

4º.-Atendiendo a las consideraciones que anteceden, procede la inadmisión parcial de la solicitud, por las causas antes referidas, sin perjuicio de resultar de aplicación el límite al derecho de acceso, según lo expuesto en el cuerpo de esta resolución».

3. Mediante escrito registrado el 25 de noviembre 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 su disconformidad con el contenido de la resolución, subrayando que la simple remisión a la página de contratos del Estado no es suficiente, a tenor de la doctrina establecida por el Consejo, para el acceso a lo solicitado.
4. Con fecha 25 de noviembre 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 4 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) En tanto que no existe un documento que satisfaga los requisitos de la petición, atender lo solicitado implicaría la elaboración de un informe dispuesto especialmente para el reclamante, respecto a un elevado volumen de información que, además, no tendría la consideración de «pública», según el artículo 13 de la Ley de Transparencia (...) se trata de incorporar a ese informe detalles sobre las especificaciones técnicas y dar cuenta de forma bastante completa de la ejecución de los trabajos, para lo que se requeriría recabar a su vez informe de las empresas que han realizado esas encuestas (...)».

En lo restante, el organismo se reafirma en el contenido de la resolución invocando nuevamente la aplicación de las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1, apartados b) y c) y el límite contemplado en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG.

5. El 11 de diciembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 13 de diciembre de 2024 en el que señala lo siguiente:

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



«(...) Una encuesta sin ficha técnica que indique niveles de respuesta, niveles de error y niveles de representatividad, no es válida. Esos datos permiten valorar si la encuesta es representativa o no de la realidad que pretende analizar (...)

Sobre las fechas, horarios, empresas encargadas y costes, debería ser información pública a la que tiene acceso RENFE y que me debería facilitar, porque se supone que está en la Plataforma de Contratación del Estado. Al menos debería darme el enlace directo a dichos contratos.

(...)

Si RENFE ha hecho esa encuesta es impensable que no disponga de la ficha técnica completa (no hace falta que la elabore).

(...)

No solicito información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. Precisamente solicito algo que habitualmente se entrega con una encuesta para poder interpretarla y conocer su fiabilidad.

(...)

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 (...)

No puede obviarse que los servicios de cercanías se configuran como una obligación de servicio público que debe asumir RENFE, subvencionada o compensada con recursos públicos, y, desde esta perspectiva, el acceso a la información solicitada encaja con la finalidad de la ley, pues contribuye al escrutinio del uso de los fondos públicos gestionados por una sociedad estatal y permite constatar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público impuestas a la entidad. En consecuencia, no resultaría de aplicación el límite alegado del artículo 14.1.h) LTAIBG.

En este caso NO se trata de conocer detalles confidenciales o secretos empresariales. Solicitar la ficha técnica de las encuestas (...), no solo no es



información confidencial, sino que es imprescindible para interpretar y dar fiabilidad a los resultados de dichas encuestas (...)».

6. El 24 de marzo de 2025, este Consejo ofreció trámite de audiencia a las empresas Análisis e Investigación SL y GFK Emer Ad hoc Research, en los términos previstos en el artículo 24.3 LTAIBG, a fin de que alegasen lo que considerasen conveniente a su derecho, sin que, tras comparecer ambas a la notificación, hayan presentado observación alguna.

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, 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 sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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>



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 en la que se pide el acceso a información relativa a las fichas técnicas de las encuestas realizadas en 2022 y 2023 en Renfe Cercanías Málaga que sirvieron de base para obtener los datos de los indicadores de calidad contemplados en el Contrato Renfe Estado 2018-2021. En concreto, se solicita (i) número de encuestas realizadas; (ii) niveles de respuesta; (iii) niveles de error; (iv) niveles de representatividad; (v) fechas y horarios de realización de las encuestas, (vi) nombre de la empresa encargada de realizar las encuestas, y (vii) coste de las encuestas.

La entidad reclamada resolvió el acceso parcial a la información solicitada, facilitando el nombre de las empresas que realizaron las encuestas en 2022 y 2023. En cuanto al resto de puntos de la petición, inadmitió la solicitud en aplicación de los artículos 13, 18.1.c) y b) y 14.1.h) LTAIBG, al considerar que acceder a lo solicitado implica una tarea de reelaboración respecto de una información que no tiene carácter de información pública y que, además, se trataría en todo caso de información auxiliar o de apoyo (pues los datos finales ya han sido entregados al peticionario) cuya entrega, en fin, supondría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados.

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, tal como ha razonado este Consejo en las resoluciones R CTBG 287/2025, de 11 de marzo y R CTBG 455/2025, de 22 de abril, en la medida en que RENFE es un sujeto obligado pues se trata de una entidad pública empresarial y, por tanto, organismo público vinculado o dependiente de la Administración General del Estado [artículos 84.1.a) 1 y 103 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre] al que resultan plenamente aplicables las disposiciones contenidas en la LTAIBG respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información [artículo 2.1.c) LTAIBG]. Los elementos que definen la naturaleza pública de una información (sobre la que ha de sustentarse el ejercicio del derecho) son únicamente los establecidos legalmente; elementos que pivotan sobre la naturaleza pública del órgano o entidad de que se trate y el hecho de que la información cuyo acceso se pretende exista y



obre en poder del sujeto obligado como consecuencia del ejercicio de sus funciones, elementos que concurren en este caso.

En particular, esas funciones se configuran como actividades prestacionales; en particular, *«la prestación de servicios de transporte ferroviario, tanto de viajeros como de mercancías, que incluirá el mantenimiento de material rodante, y de otros servicios o actividades complementarias o vinculadas al transporte ferroviario, en los términos establecidos en la Ley del Sector Ferroviario y en las normas que la desarrollen»*, según disponen los propios Estatutos de la entidad (aprobados por Real Decreto 2396/2004, de 30 de diciembre).

5. Confirmado el carácter de información pública de lo solicitado, corresponde valorar ahora la aplicación de las causas de inadmisión esgrimidas por RENFE para la denegación de la información, no sin antes recordar que *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal de derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* —Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—. Por ello, la concurrencia de las causas de inadmisión se habrán de justificar siempre de forma expresa y detallada, a fin de poder comprobar su veracidad.

Dicho lo anterior y por lo que concierne a la causa de inadmisión del artículo 18.1.b), que permite la inadmisión de las solicitudes *«referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas»*, conviene mencionar que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, y, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan



trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que *«tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación»*. En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares *«son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

6. En este caso, la entidad reclamada alega que *«resulta improcedente que ahora se facilite la información auxiliar o de apoyo que ha servido de base para la obtener unos resultados de cumplimiento que ya han sido proporcionados al peticionario»*.

Tal afirmación desconoce, sin embargo, que lo pretendido por el reclamante no son los resultados de cumplimiento de los indicadores de calidad —que como indica RENFE ya le fueron facilitados en cumplimiento de otra resolución del Consejo (R CTBG 1079/2024, de 25 de septiembre de 2024)—, sino las fichas técnicas de las encuestas realizadas en 2022 y 2023 en Renfe Cercanías Málaga, sin que el acceso previo proporcionado a esos resultados justifique el carácter auxiliar o de apoyo de las citadas fichas técnicas, por más que aquellos se obtuvieran a partir de los datos contenidos en esas fichas.

Por tanto, ha de estimarse la reclamación en este punto al no haberse justificado ni apreciarse la concurrencia de alguno de los presupuestos que motivarían la aplicación de esta causa de inadmisión

7. Por otro lado, corresponde verificar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, que permite la inadmisión de las solicitudes *«relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración»*.

Desde esta perspectiva, conviene traer a colación la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) que 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.

8. En este caso, RENFE se limita a señalar que *«atender lo solicitado implicaría la elaboración de un informe, que supondría labores de recopilación y clasificación*



respecto de un importante volumen de información», lo que «supondría el apartamiento del personal operativo de las funciones que le son propias».

Entiende sin embargo este Consejo que facilitar los datos sobre el número de encuestas realizadas; sus niveles de respuesta, error y representatividad y su coste en un marco temporal de únicamente dos años no supone la elaboración de un informe *ad hoc* ni implica un tratamiento de información compleja que permita aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, si se elimina la referencia a las fechas y horarios de realización de tales encuestas en la medida en que este parámetro sí podría significar un tratamiento complejo de la información desproporcionado respecto del concreto valor añadido que aportan esos datos.

De ahí que la denegación acordada supone, a juicio de este Consejo, una aplicación extensiva y desproporcionada de la causa de inadmisión que, atendiendo a las gravosas consecuencias que ello comporta para el ejercicio mismo del derecho, no puede considerarse justificada.

9. Corresponde analizar ahora si proporcionar la información solicitada supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los sujetos afectados, 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).

En particular, respecto del límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG 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».

10. En este caso, RENFE alega que «determinada información especialmente detalles sobre costes de explotación, debe considerarse y tratarse como un secreto empresarial (...) Al respecto, la información relacionada con los costes de las encuestas se trata de información que deriva de contratos de naturaleza privada (...) En este sentido, elaborar un informe detallado sobre la ejecución de determinados contratos puede implicar, en su caso: (i) facilitar información susceptible de vulnerar los intereses comerciales de las empresas afectadas; (ii) vulnerar la protección concedida por la legislación de secretos empresariales o propiedad intelectual-industrial; y (iii) vulnerar las obligaciones de confidencialidad».



A juicio de este Consejo, si bien el conocimiento del coste de las encuestas puede suponer la divulgación de estrategias económicas de RENFE, no se ha justificado convenientemente que ello provoque una desventaja competitiva respecto de otros operadores, ni se ha concretado en qué consiste el daño que se invoca ni en qué medida la divulgación de dicho coste supone un menoscabo concreto para los intereses económicos de RENFE y las empresas afectadas (que no han realizado observación alguna en el trámite de audiencia)—sin que sea suficiente una mera enumeración genérica de los perjuicios que podrían derivarse si se facilitase el acceso—.

A lo anterior se añade que no se ha proporcionado un enlace directo a la/s página/s donde pueda encontrarse publicada esta información, sino que se ha realizado simplemente una referencia genérica a la posibilidad de encontrarla en la Plataforma de Contratación del Estado. En consecuencia, entiende este Consejo que prevalece, en este caso, el derecho de acceso a lo solicitado.

11. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, dado que la información solicitada tiene la consideración de información pública y que, a excepción de lo indicado sobre las fechas y las horas de realización de las encuestas, no se ha justificado la concurrencia de algún óbice o impedimento para hacerlo, procede estimar parcialmente la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada 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:

«Los contenidos y documentos (...) relativos a las fichas técnicas de las encuestas realizadas en 2022 y 2023 en Renfe Cercanías Málaga que sirven de base para obtener los datos de los indicadores de calidad que figuran en el Contrato Renfe Estado 2018-2027. Incluyendo información como:

- *Número de encuestas realizadas*



- *Niveles de respuesta*
- *Niveles de error*
- *Niveles de representatividad*
- *Nombre de la Empresa encargada de realizar las encuestas*
- *Coste de las encuestas».*

TERCERO: INSTAR a RENFE-OPERADORA EPE / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.17](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>