



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-010960  
N/REF: R/0085/2017  
FECHA: 23 de mayo de 2017

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de febrero de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 10 de enero de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:
  - Quería conocer a cuánto ascienden todos los gastos soportados por Renfe (incluidos todos los conceptos, esto es, personal, inversiones en material, etc) en cada uno de los núcleos de cercanías, para cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2016.*
  - Si fuera posible, quería conocer de forma segregada cuánto abona a Adif en concepto de canon por prestar estos servicios, también en cada núcleo y para cada año.*
- Mediante Resolución de fecha 2 de febrero de 2017, el Presidente de RENFE-OPERADORA contestó a [REDACTED] indicándole que
  - El art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, permite la inadmisión de las solicitudes que se refieran a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes,*

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

- La ley obliga a esta entidad a seguir las normas de la Contabilidad Financiera para rendir cuentas al Estado, que es la que se expresa en las cuentas anuales e informes de gestión de las sociedades, y esa es la información disponible en la web de Rente en la dirección <http://www.renfe.com/empresa/organizacion/memoria.html>
- Además de a una auditoría externa, la Contabilidad Financiera de Renfe está sujeta a la auditoría de la IGAE (Intervención General del Estado). La información solicitada no se refiere a la información publicada que acabamos de mencionar, sino a la Contabilidad Analítica o de Costes, que no es objeto de publicación y que se trata de un análisis económico que se considera información auxiliar de carácter interno.
- De conformidad con lo establecido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el Criterio Interpretativo CI/006/2015 de 12 de noviembre de 2015, relativo a las "Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo", se permite la inadmisión de las solicitudes que se refieran 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.

3. El 27 de febrero de 2017, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia escrito de Reclamación de [REDACTED], en el que manifestaba lo siguiente:

*-A finales de 2016, expiraba la última declaración de Obligaciones de Servicio Público, listado de conexiones ferroviarias que el Ministerio de Fomento se compromete a financiar cubriendo el déficit que pueda generar en Renfe. La política transfiere a la Sociedad alrededor de 500 millones. La caída de viajeros en algunas líneas, sumado al final de la declaración, propició un debate sobre la conveniencia de mantener servicios muy deficitarios y de escasa utilización. En el Congreso de los Diputados se aprobó incluso una proposición no de ley sobre el asunto.*

*-En este contexto, la solicitud de información quería conocer a cuánto asciende el déficit o los costes de cada núcleo de cercanías, para calibrar mejor si tras esta política general, existen comunidades que realmente autofinancien sus cercanías y otras que sean deficitarias.*

*-Los datos ayudarían a centrar el debate. Es relevante para la rendición de cuentas y el conocimiento de las decisiones públicas. La empresa sin embargo aplica el artículo 18.1 b. El criterio 6/2015 establece que su aplicación requiere de motivación, y que la enumeración de "notas, borradores", etc. no afecta a todos los conceptos, solo a los que efectivamente tengan carácter auxiliar. La única motivación que ofrece la empresa es que lo preguntado no figura en su web, donde ofrece*



*información resumida de su contabilidad, y que todo lo que no este ahí debe entenderse como auxiliar. Aceptar el argumento arruinaría todas las solicitudes de información: si las administraciones no han puesto esos datos en su web, es que son auxiliares. El aprovechamiento de los datos de costes de cercanías para elaborar la contabilidad final no convierte a la información anterior en auxiliar de la posterior a los efectos del 18.1 b, como un anteproyecto no es una información auxiliar de un proyecto.*

4. Recibida la Reclamación, este Consejo de Transparencia trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, el mismo 27 de febrero de 2017, para alegaciones. La entidad RENFE-OPERADORA, adscrita al Ministerio, presentó sus alegaciones el 21 de marzo de 2017, que se resumen en lo siguiente:

- *Desde esta entidad se ha optado finalmente por facilitar los datos solicitados (costes por núcleo de Cercanías, y dentro de ellos, el específico de cánones), que se facilitan a continuación, excepto para Cercanías Rente Ancho Métrico, de los que sólo disponemos de datos por Núcleo desde el año 2014. No obstante, es muy importante señalar que, tal como ya se explicó motivadamente en la Resolución a la solicitud de información, estos datos proceden de la Contabilidad Analítica, no de la Financiera. (Se adjunta cuadro detallado con información sobre la Contabilidad Analítica de gastos y cánones desde 2010 a 2016, relativos a 12 provincias españolas y 6 CC.AA)*
- *Las bases para la fijación de las Obligaciones de Servicio Público (OSP) en los servicios de transporte ferroviario de viajeros fueron establecidas por Consejo de Ministros en su reunión de 2 de julio de 2010. Posteriormente, el Ministerio de Fomento realizó en 2012 un estudio para la definición de los servicios ferroviarios de Media Distancia que se regirían por obligación de servicio público, que incluía tanto los servicios convencionales como los prestados por la red de altas prestaciones. El proceso de estudio y delimitación de los servicios culminó en 2013, como consecuencia de los siguientes Acuerdos del Consejo de Ministros:*
  - *En relación con los servicios de Media Distancia prestados sobre la red de ancho ibérico: Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2012. Este Acuerdo recoge, en su Anejo 1, los servicios que quedan sujetos a OSP.*
  - *En relación con los servicios de Media Distancia prestados sobre la red de ancho métrico y los servicios de Alta Velocidad Media Distancia: Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de julio de 2013.*
- *En diciembre de 2013 se firma el contrato entre la AGE y Rente para la prestación de los servicios público de transporte de viajeros por ferrocarril de Cercanías, Media Distancia y Ancho Métrico, competencia de la AGE, sujetos a OSP en el periodo 2013-2015. Finalizado el citado contrato sin haber sido posible adjudicar un nuevo contrato ni proceder a la prórroga del mismo, teniendo en cuenta la obligación de la Administración de*



garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general, el Ministerio de Fomento acuerda formalizar un contrato para el año 2016.

- Recientemente, el Consejo de Ministros ha autorizado la suscripción de la prórroga para 2017 del contrato entre el Ministerio de Fomento y Rente para la prestación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril de Cercanías, Media Distancia y Ancho Métrico, competencia de la Administración General del Estado, sujetos a OSP. Las condiciones de prestación serán las mismas que en el contrato entre la Administración General del Estado y Renfe-Operadora para 2016, es decir, se mantienen los servicios existentes a diciembre pasado. Mediante este contrato se garantiza el derecho a la movilidad de los ciudadanos y la vertebración territorial con los mayores estándares de seguridad y calidad. Se asegura también un nivel de frecuencia adecuado, estableciéndose en el mismo compromiso de puntualidad, confort y limpieza de los servicios.
- A lo largo del año 2017 se va a proceder por parte del MFOM a la revisión de las OSP de cara a la formalización de un nuevo contrato para el año 2018 y siguientes. Es en el contexto de esa revisión donde se deben analizar en profundidad las propuestas de modificaciones de servicios que deban ser considerados OSP.
- Por tanto, el papel de Rente en este sentido es el de operar los servicios encargados por la Administración General del Estado según el contrato establecido entre ambas partes, cuya liquidación es auditada por la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). El que la información se considere auxiliar o no, no depende de su publicación en la web. Tal como señalamos en nuestra respuesta inicial, "La información solicitada no se refiere a la información publicada que acabamos de mencionar (Cuentas Anuales 1 Informe de Gestión) sino a la Contabilidad Analítica o de Costes, que no es objeto de publicación y que se trata de un análisis económico que se considera información auxiliar de carácter interno."
- Las cuentas anuales no son auxiliares dado que se elaboran siguiendo la normativa contable en vigor en nuestro país, y se trata de cuentas que se rinden a la Hacienda Pública. Además, se publican en nuestra web como parte de nuestra responsabilidad social corporativa. Sin embargo, hay información no auxiliar que no se publica en la web. Es más, el propio solicitante, en numerosas ocasiones, ha recibido información de Rente que no es pública ni ha sido publicada en la web, por lo que debería conocer este punto.
- Por lo expuesto, suplico que tenga por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, tras los trámites oportunos, se proceda al archivo del procedimiento.



5. El 28 de marzo de 2017, se trasladaron estas alegaciones a [REDACTED], para que, en fase de audiencia del expediente, formulase las manifestaciones que considerase oportunas, que se resumen en las siguientes:

*PRIMERO. Del contenido de las propias alegaciones parece deducirse que Renfe Operadora reconsidera su respuesta inicial, y aprovecha el trámite para suministrar parte de la información solicitada. Es de agradecer el gesto, pues en definitiva, lo que uno busca con estos trámites es eso, poder conocer el fondo de un asunto. A ser posible, mediante una solicitud de información, sin necesidad de acudir al Consejo de Transparencia, lo que dilata los plazos y exige un mayor esfuerzo de tiempo y recursos a todas las partes.*

*SEGUNDO. Aunque la respuesta/alegación atiende parte de la pregunta y ofrece información de indudable valor para la misma, no lo hace en su integridad. La solicitud de información planteaba “conocer a cuánto ascienden los gastos soportados por Renfe (incluidos todos los conceptos, esto es, personal, inversiones en material, etc) en cada uno de los núcleos de Cercanías (...) Si fuera posible, quería conocer de forma segregada cuánto abona a Adif en concepto de canon”.*

*TERCERO. Pese a que es de agradecer la contestación y las explicaciones, seguiríamos estando ante un supuesto de inadmisión parcial de la información solicitada, sin explicación aparente de los motivos que dan lugar a ella. Para dar por respondida la solicitud sería necesario precisar “todos los conceptos, esto es, personal, inversiones en material, etc.” En la solicitud de información se planteó este detalle ante la sospecha de que sin desagregar el capítulo de costes de una manera mínima y genérica, podríamos estar facilitando interpretaciones equívocas de la cuestión. Previsiblemente las renovaciones de trenes, por ejemplo, pueden hacer que puntualmente el capítulo de costes de un núcleo suba mucho algunos ejercicios, siendo un esfuerzo económico coyuntural que mal haríamos en comparar con las cifras de otro núcleo en el que no se esté realizando dicho esfuerzo. Salvo mejor explicación por parte de Renfe Operadora en otro sentido, temo que los datos ofrecidos puedan incurrir en este tipo de problemas.*

*CUARTO. Se mantiene la pregunta en el sentido inicial, y las alegaciones formuladas en su día, dado que la empresa, como ha quedado expuesto, dispone de la información solicitada y no aporta explicación alguna de los motivos por los que no la incluyó ni en su inadmisión inicial, ni en sus alegaciones.*

*Por lo expuesto, suplico que tenga por presentado este escrito, se sirva de admitirlo y, tras los trámites oportunos, resuelva el procedimiento iniciado en el sentido que proceda.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Presidenta de este





Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *“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”*.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En cuanto al fondo del asunto, RENFE-OPERADORA argumentó, en un primer momento, que no debía dar la información solicitada ya que es auxiliar o de apoyo, siendo de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 b) de la LTAIBG, según el cual *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, 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*.

El concepto de información auxiliar o de apoyo debe interpretarse de conformidad con lo señalado en el Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias que tiene legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, y que se resume a continuación:

- *En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.*

*Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.*

- *En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1.b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.*



*Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b), de la Ley 19/2013.*

- *En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:*
  1. *Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
  2. *Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
  3. *Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
  4. *Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
  5. *Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*
- *Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.*

Aplicado este Criterio al presente supuesto, se debe tener en cuenta lo siguiente:

- Lo solicitado son los costes por núcleo de Cercanías y los cánones pagados por RENFE a ADIF. Estos últimos han sido proporcionados en su totalidad y sobre los mismos el Reclamante no ha formulado ninguna posterior queja en la fase de audiencia, por lo que debemos entender que han sido plenamente satisfechos.
- La duda surge respecto a los primeros. A este respecto, RENFE-OPERADORA hace hincapié en que los datos proporcionados en vía de Reclamación se han recabado de su Contabilidad *Analítica*, no de su Contabilidad *Financiera*. El objetivo último de la Contabilidad Financiera es presentar la situación de una Sociedad en un momento concreto del tiempo, por lo que debe estar hecha siempre con los mismos criterios, reglas y principios de financiación, propia o ajena. Por lo tanto, los usuarios y destinatarios últimos de esta Contabilidad serán normalmente terceros ajenos a la misma. Sin embargo el objetivo de la Contabilidad Analítica o Contabilidad de costes es construir una herramienta de gestión para el proceso de toma de decisiones y poder medir el aprovechamiento idóneo de los recursos disponibles, es decir la eficiencia en su uso. Los usuarios y



destinatarios últimos de esta Contabilidad serán normalmente empleados de la compañía que tengan que tomar alguna decisión relacionada con esos recursos y bienes para intentar ser rentables. Es por ello, que esta Contabilidad Analítica está destinada a tomar decisiones sobre recursos y poder utilizarlos, en ocasiones posteriores, de una forma más eficiente y rentable.

- La información ha sido finalmente facilitada en parte al Reclamante, en vía de Reclamación, por lo que, con independencia del tipo de Contabilidad utilizada, no parece que se deba aplicar la causa de inadmisión invocada. Con su propia actuación y con sus manifestaciones, RENFE ha demostrado que la información solicitada no es auxiliar o de apoyo, ya que se tiene en cuenta para posteriores actuaciones de la Sociedad en orden a hacer más eficientes sus decisiones, lo que entronca perfectamente con la finalidad de la LTAIBG, que no es otra que conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, según se desprende de su *Preámbulo*.

Por ello, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada.

4. A continuación, debe analizarse si la información que ha facilitado RENFE-OPERADORA al Reclamante, en vía de Reclamación, es suficiente o, como éste sostiene, es parcial y faltan por *precisar* “*todos los conceptos, esto es, personal, inversiones en material, etc.*”

Ciertamente, la información proporcionada no hace mención a estos concretos apartados, desconociendo este Consejo si los motivos para no proporcionar la desagregación solicitada derivan del hecho de continuar en el entendimiento de que proporcionar los datos con ese nivel de desagregación entra en el supuesto del artículo 18.1 b) (inadmisión de una solicitud por considerar la información como auxiliar o de apoyo)

En este sentido, debe aclararse que el hecho de que una información no esté destinada en principio a su publicación con carácter general no la exime de ser conocida por aquellos terceros que hagan uso de su derecho de acceso a la información pública. Sirva como ejemplo la información/documentación que debe ser hecha pública por todos los sujetos obligados – entre ellos, RENFE-OPERADORA - en virtud del principio de Publicidad Activa consagrado en la LTAIBG, que no se corresponde realmente con toda la información que puede acabar en poder de los titulares del derecho de acceso. Lo contrario, vaciaría de sentido este mismo derecho, pudiendo bastar con elevar a rango de Ley el principio de Publicidad Activa para satisfacer la transparencia en el sector público.

Sin embargo, no es así, y por ello, el legislador configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se ve limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución





Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

Como la misma RENFE-OPERADORA ha reconocido, *el propio solicitante, en numerosas ocasiones, ha recibido información de Rente que no es pública ni ha sido publicada en la Web.*

5. En conclusión, no existiendo, en el presente caso, ningún límite que sea aplicable y no debiendo admitirse la causa invocada por RENFE-OPERADORA, procede estimar la Reclamación presentada, por lo que se debe facilitar al Reclamante la siguiente información:
  - *Todos los gastos soportados por Renfe desglosados por conceptos (esto es, personal, inversiones en material, etc) en cada uno de los núcleos de cercanías, para cada uno de los años comprendidos entre 2010 y 2016.*

En caso de que la información de la que se disponga no alcance dicho nivel de desagregación, es decir, que RENFE-OPERADORA no disponga de más datos que los ya proporcionados en fase de alegaciones, deberá indicarlo así expresamente.

Así, y tal y como este Consejo de Transparencia ha manifestado con anterioridad, la LTAIBG tiene como objetivo principal el conocimiento de la actuación pública al objeto de garantizar una adecuada rendición de cuentas sobre la misma. Para ello, a nuestro juicio es determinante conocer en base a qué datos se toman las decisiones públicas, tanto si se dispone de ellos como si aquéllas han sido adoptadas sin el previo análisis de datos que podrían ser relevantes.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de febrero de 2017, contra la Resolución de RENFE-OPERADORA, de fecha 2 de febrero de 2017.

**SEGUNDO: INSTAR** a RENFE-OPERADORA a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información señalada en el Fundamento Jurídico 5 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a RENFE-OPERADORA a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.





De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO  
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Esther Arizmendi Gutiérrez

