

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00110068**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 30 de octubre de 2025 tuvo entrada, en el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (en adelante MITMS), una solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante Ley 19/2013).

Segundo. - En fecha 4 de noviembre de 2025 la solicitud se recibió en el Administrador de Infraestructuras ferroviarias (ADIF), iniciándose el plazo para su resolución previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

Tercero. - En la solicitud, formulada por [REDACTED], se indica lo siguiente:

"Se solicita el Documento de Modificación del Texto Refundido de 2018 de 28 de diciembre de 2018 y la escritura de enajenación de suelos a Crea Madrid Nuevo Norte S. A. de 19 de diciembre de 2024 por parte de ADIF, ADIF AV, Renfe Operadora, Renfe Ingeniería y Mantenimiento, S.M.E. S.A."

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero. - La presente resolución se dicta en el marco de la Ley 19/2013, cuyo ámbito subjetivo de aplicación se establece en su Capítulo I.

Segundo. - La Ley 19/2013, en su artículo 12, regula 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"*. Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que existe, por cuanto está en posesión del Organismo que la recibe, bien porque éste la ha elaborado, o bien porque obra en su poder por haberla obtenido en el desarrollo de sus funciones, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

RESPUESTA

Que, en virtud de lo dispuesto en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, las escrituras notariales no pueden considerarse información pública a efectos de acceso general. La citada ley delimita su ámbito subjetivo de aplicación a las Administraciones Públicas y a ciertos sujetos obligados, sin incluir expresamente al notariado, que, si bien ejerce funciones públicas, lo hace en el marco de una actividad profesional privada.

Conforme al artículo 13 de la Ley 19/2013, la información pública es aquella elaborada o custodiada por los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, los documentos que integran el protocolo notarial, entre los que encontramos las escrituras públicas, se rigen por el Reglamento Notarial y están sujetos al principio de confidencialidad.

En consecuencia, el acceso a las escrituras notariales no puede legitimarse bajo el derecho de acceso a la información pública, ya que están amparadas por un régimen jurídico especial que prevalece sobre el principio general de transparencia, de acuerdo con la Disposición adicional primera, párrafo segundo, de la Ley 19/2013.

El artículo 224 del Reglamento de la organización del régimen del Notariado establece que tendrán acceso a la Escritura *“los otorgantes, las personas a cuyo favor resulte de la escritura o póliza incorporada al protocolo algún derecho, ya sea directamente, ya adquirido por acto distinto de ella y quienes acrediten, a juicio del notario, tener interés legítimo en el documento”*. Por tanto, dado el contenido de la solicitud y de conformidad con las previsiones de la Ley 19/2013, será el notario que ha redactado la Escritura quien deba pronunciarse sobre el acceso a las copias de la misma.

Ello, además, aplicando con carácter preferente la Ley del Notariado y el Reglamento de la organización del régimen del Notariado en lugar de la Ley 19/2013, que será de aplicación supletoria en aquello que la normativa notarial mencionada no prevea.

En lógica coherencia con lo expuesto, el artículo 31.1. de la Ley del Notariado y el artículo 222 del Reglamento de la organización y régimen del Notariado prescriben de forma clara que solo el notario, a cuyo cargo esté legalmente el protocolo, podrá dar copias del mismo.

En esta línea, el CTBG en sus Resoluciones 863/2019 y 871/2021, en un supuesto en el que se desestimó el acceso a la copia íntegra de un acta notarial por no haberse acudido al procedimiento adecuado para acceder a su contenido y cuya doctrina entendemos que es perfectamente aplicable a la solicitud que nos ocupa, señaló que:

"Pues bien, analizada la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862 y el Decreto de 2 de junio de 1944 (...), se advierte a nuestro juicio que contiene un procedimiento específico para obtener copias expedidas por los Notarios, en el presente caso el Notario Mayor del Reino, cuyo cargo recae en el Ministro de Justicia conforme a la Ley. En este sentido, hemos analizado que la normativa define cómo, por quién y en qué condiciones puede producirse el acceso a las copias de actas notariales levantadas en ejercicio de las funciones de Fedatario Público, unas condiciones que incluso limitan la potestad de los Tribunales para pedir este tipo de información, por lo que podemos concluir que, de acuerdo al criterio reproducido, nos encontramos ante una normativa específica en materia de acceso"

Por todo lo expuesto y conforme a la normativa citada, la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 respecto de Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública en relación con las previsiones específicas que contienen la Ley del Notariado y el Reglamento de la organización del régimen del Notariado, resulta evidente que esta entidad carece de potestad para resolver esta parte de la solicitud relativa a la Escritura, la cual debe tramitarse conforme a la normativa específica aplicable.

A mayor abundamiento, con respecto de ambos documentos solicitados¹, ADIF considera que deberán aplicarse los siguientes límites al derecho de acceso a la información pública:

- El límite previsto en el apartado f) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, relativo a la **igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva**.

En primer término, procede señalar que la solicitud conjunta, aunque diferenciada, de ambos documentos carece de justificación, dado que el objeto de la Modificación del Contrato y el de la Escritura son sustancialmente idénticos. Así se reconoce en la Resolución de esta entidad de 21 de febrero de 2025, por la que se da respuesta a la solicitud de acceso a información pública (referencia 00001-00099350), en la que se afirma expresamente:

¹ Escritura Notarial y Modificación del Texto Refundido de 2018.

"El acuerdo contractual ratificado por ADIF, RENFE y la sociedad mercantil Crea Madrid Nuevo Norte S.A. en fecha 19 de diciembre de 2024 constituye la materialización del cumplimiento, sin cambios sustanciales, del contrato firmado entre las partes en diciembre de 2018, cuyo objeto es la compraventa indicada por el solicitante en su escrito".

Sin perjuicio de lo anterior, debe advertirse que ambos documentos contienen información que reúne las características propias de un secreto empresarial, cuya obtención por cauces distintos a los previstos en la normativa de transparencia resultaría ilícita. En este contexto, y atendiendo a las circunstancias concurrentes, todo indica que la solicitud podría constituir un uso instrumental del derecho de acceso para fines ajenos al interés público, extremo que debe ser valorado conforme a los principios y límites establecidos en la Ley 19/2013 y en los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En el caso que nos ocupa, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha sostenido de forma reiterada que la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 solo procede cuando la información solicitada puede incidir negativamente en la posición procesal de alguna de las partes, atendiendo a su contenido y relevancia dentro del procedimiento judicial correspondiente. Así se recoge, entre otras, en las resoluciones R/0114/2021, de 9 de junio, y R/0534/2022, de 27 de enero.

La solicitud, que comprende tanto la Modificación del Contrato como la Escritura, incorpora elementos cuya publicidad podría afectar negativamente a la posición de la entidad CreaMNN (CMNN) en diversos procedimientos judiciales actualmente en curso ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid y la Audiencia Nacional. Dichos procedimientos, en los que intervienen además las entidades ADIF, CMNN, RENFE Operadora E.P.E y RENFE INGENIERÍA Y MANTENIMIENTO S.M.E., S.A., versan sobre la situación jurídica de determinadas parcelas objeto de la compraventa formalizada.

En relación con la escritura de enajenación de suelos y, con carácter subsidiario al límite previsto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, debe señalarse que en el procedimiento (PO 71/2024) seguido ante la Sección 2ª de la Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en relación con la desestimación por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de unas solicitudes de reversión de terrenos expropiados en el ámbito de "Madrid Nuevo Norte", se dictó Auto de 14 de mayo de 2025 que acordó la inadmisión como prueba documental de la aportación por parte de ADIF de la escritura de transmisión de fincas,

aprovechamientos urbanísticos, vuelo y subsuelo suscrita con CMNN en diciembre de 2024, siendo esta misma escritura la que ahora se solicita a través del canal de transparencia de la entidad. Esta circunstancia evidencia por sí sola que la divulgación de esta escritura pública a través del cauce previsto en la Ley 19/2013 podría menoscabar las correspondientes garantías procesales del Ministerio y de ADIF en ese Procedimiento Ordinario 71/2024 e incidiría negativamente en su posición procesal, comprometiendo su derecho a una defensa efectiva y en condiciones de igualdad, conforme a los principios constitucionales de tutela judicial efectiva y de igualdad de armas

Con respecto del Documento de Modificación del Texto Refundido de 2018, debe señalarse que la [REDACTED] solicitaron el 7 de enero de 2025 la revisión de oficio y la declaración de nulidad del acuerdo adoptado en 2018, recurso que fue admitido a trámite por la Audiencia Nacional el 8 de septiembre bajo el procedimiento ordinario núm. 699/2025. De lo anterior se desprende que la documentación objeto de la solicitud se encuentra actualmente sometida a controversia en el marco de procedimientos judiciales en curso y su entrega afectaría de manera directa y sustancial al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución Española.

En este sentido, y conforme a lo argumentado por RENFE Operadora E.P.E. y RENFE Ingeniería y Mantenimiento S.M.E., S.A. en sus alegaciones, *"la documentación solicitada seguramente no debería ser entregada, debido a la litigiosidad que tiene a día de hoy, con estrecha relación con este negocio jurídico, lo que abona la procedencia de considerar la aplicabilidad de uno de los límites expresamente previstos en la Ley de Transparencia. (14.1.f Ley 19/2013). Es razonable suponer que la entrega de estos documentos podría afectar negativamente a la posición procesal de las partes, distorsionando la igualdad de armas que debe existir en procedimientos judiciales en curso, sin que proceda otorgar posición de privilegio al amparo de la normativa de transparencia administrativa, tampoco de cara a eventuales y próximos litigios."*

Asimismo, el Dictamen 5/2016 de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) precisa que la finalidad de este límite es garantizar que las Administraciones públicas dispongan de las mismas garantías que el resto de las partes en los procedimientos judiciales en los que intervengan, evitando que puedan verse perjudicadas por el ejercicio del derecho de acceso.

La puesta a disposición de esta información podría menoscabar las garantías procesales, comprometer la igualdad de armas e incluso interferir en la independencia judicial, al introducir elementos externos al debate procesal que no han sido objeto de valoración jurisdiccional. Ello supondría una afectación ilegítima del núcleo esencial del derecho a obtener una resolución fundada en Derecho por un órgano jurisdiccional imparcial, vulnerando uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho. Resulta procedente acogerse al artículo mencionado ut supra de la ley 19/2013 y limitar el derecho de acceso, pues la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 5 de abril de 2017 (asunto T-344/15), reconoce la procedencia de limitar el acceso a documentación cuando su divulgación pueda incidir negativamente en procedimientos judiciales en curso. En el presente supuesto, dicha limitación debe extenderse tanto a documentos elaborados para el proceso como a aquellos que, aun siendo preexistentes, constituyen el objeto mismo de la controversia.

Por todo lo expuesto, resulta evidente que la concesión de acceso a la Modificación del Contrato y a la Escritura, que contienen información directamente vinculada con terrenos y fincas objeto de procedimientos judiciales, así como su tratamiento jurídico en dichos documentos, podría menoscabar la posición procesal de las partes implicadas. Ello en la medida en que supondría facilitar información susceptible de ser utilizada en litigios en curso, afectando al ejercicio de los derechos constitucionales a la igualdad de armas y a la tutela judicial efectiva.

En consecuencia, y en aplicación del artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, atendiendo a la prevalencia del derecho fundamental en conflicto, procede limitar el acceso solicitado, con el fin de salvaguardar el adecuado desarrollo de los procedimientos judiciales y garantizar el pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.

- El límite previsto en el apartado h) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, relativo a los **intereses económicos y comerciales**.

En su Criterio Interpretativo 1/2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno establece que los intereses económicos comprenden 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"*, mientras que los intereses comerciales se refieren a *"materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"*.

Este mismo criterio añade que la voluntad de mantener secreta determinada información debe obedecer a un interés legítimo objetivo, de naturaleza económica e identificable, como ocurre cuando la divulgación de dicha información puede menoscabar la competitividad de la empresa titular del secreto, debilitar su posición en el mercado o causarle un perjuicio económico al facilitar a sus competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

En el presente caso, es razonable concluir que la información solicitada afecta directamente a la operativa económica y comercial de CMNN, entidad cuyo objeto social se centra en el desarrollo de dicha operación. Esto es así porque los terrenos objeto de la compraventa constituyen el activo principal de la compañía, y cualquier información relativa a su adquisición, estructura de costes, cadena de suministros o condiciones contractuales podría comprometer gravemente su posición competitiva en el mercado inmobiliario.

Dada la magnitud de la Operación, la información contenida tanto en la Escritura como en la modificación solicitada incide de manera directa en el desempeño de CMNN en la cadena de valor económica (producción, distribución y consumo como interés económico) así como en sus relaciones comerciales en el mercado inmobiliario, que constituyen su principal ámbito de actuación (interés comercial). La prueba evidente de estas afecciones y de la repercusión en la posición competitiva del contenido de estos documentos en CMNN es que el fin último de la sociedad es el desarrollo del proyecto Madrid Nuevo Norte, que pivota en torno a la Modificación del Contrato como a la Escritura, y que, por ello, son una pieza fundamental en la organización de la estructura de costes de CMNN y en la gestión de sus activos.

Así, el contenido del documento afecta sustancialmente a su estrategia empresarial y a su operativa financiera, lo cual justifica su exclusión del acceso público. Asimismo, debe destacarse que CMNN es una sociedad cuya actividad económica gira, desde hace más de dos décadas, en torno al desarrollo de la Operación objeto de la Escritura, por lo que cualquier daño derivado de la divulgación de esta documentación tendría un impacto directo y severo sobre la viabilidad económica y comercial de la entidad, comprometiendo su sostenibilidad a medio y largo plazo.

En este sentido, el citado Criterio Interpretativo establece que la voluntad de mantener la información en el ámbito restringido de las partes debe obedecer a un interés legítimo y objetivo, de naturaleza económica, que puede

identificarse en este caso concreto en la protección de la ventaja competitiva de CMNN frente a terceros operadores del mercado.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), conforme a la jurisprudencia del Tribunal General y a la Comunicación de la Comisión Europea sobre las normas de acceso al expediente, en el apartado 4.1 de la GUÍA SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL Y LOS DATOS PERSONALES EN PROCEDIMIENTOS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE LA LEY 15/2007, distingue dos categorías esenciales para la protección de información:

- Secretos comerciales, entendidos como aquellos datos cuya divulgación pueda afectar de manera sustancial la posición competitiva de una empresa en el mercado.
- Otra información confidencial, que comprende aquella cuya revelación pueda ocasionar un perjuicio significativo, aun cuando no constituya un secreto comercial en sentido estricto.

En relación con la aplicación al supuesto concreto, la revelación de la información solicitada debilitaría la posición de CMNN, permitiría a competidores el acceso a conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial y, en definitiva, produciría un perjuicio económico significativo, reuniendo, los documentos, las condiciones exigidas para ser calificados como información protegida, conforme a los criterios establecidos en la normativa vigente.

En este sentido, el artículo 1.1.b) de la Ley 1/2019, de Secretos Empresariales, establece que se considera secreto empresarial aquella información que, por su carácter confidencial, posee un valor económico real o potencial, y respecto de la cual su titular ha adoptado medidas razonables para preservar su reserva. En este caso, la información relativa a los terrenos objeto de la compraventa cumple con estos requisitos, por lo que su divulgación supondría una vulneración directa del régimen de protección de secretos empresariales.

A mayor abundamiento, la CNMC en su expediente CNS/DTSP/420/24 determina que la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, considera como secreto empresarial *“cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones:*

- a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;*
- b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y*
- c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto”.*

Debe destacarse la Resolución R/203/2025, de 24 de febrero, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que se reconoce que la documentación preparatoria de un contrato de naturaleza privada puede tener un valor económico o estratégico relevante para la entidad, y que, por tanto, no debe considerarse información pública a efectos del artículo 13 de la Ley 19/2013. Esta protección resulta aún más exigible cuando lo solicitado es el propio contrato privado con contenido patrimonial, cuyos elementos esenciales en materia urbanística ya han sido objeto de publicación.

En consecuencia, y a la vista de lo expuesto, esta entidad considera que la solicitud debe ser denegada por concurrir límites al derecho de acceso relacionados con la protección de intereses económicos y comerciales y la confidencialidad empresarial. Por todo lo anterior, la ponderación entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de los intereses económicos y comerciales legítimos de CMNN, debe resolverse en favor de estos últimos, conforme al principio de proporcionalidad y necesidad recogido en la propia Ley 19/2013.

- El límite previsto en el apartado k) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, relativo a la **garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión;**

Tal como se ha expuesto en relación con el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 y atendiendo a las alegaciones aportadas por CMNN la estimación de la solicitud de acceso podría implicar la divulgación de información de carácter estratégico para el posicionamiento competitivo de CMNN en el mercado inmobiliario, comprometiendo gravemente su capacidad de actuación en condiciones de igualdad frente a otros operadores del sector.

En este contexto, debe destacarse que los terrenos cuya documentación podría obrar en el expediente solicitado constituyen la práctica totalidad del patrimonio empresarial de CreaMNN, lo que otorga a la confidencialidad de las operaciones de compraventa un papel esencial. Esta confidencialidad no

se limita únicamente a los elementos sustantivos del negocio jurídico formalizado, sino que se extiende a todo el proceso de toma de decisiones, incluyendo las deliberaciones, valoraciones y manifestaciones de voluntad de las entidades intervinientes.

Y, precisamente por el indudable interés económico y comercial que los terrenos representan para CreaMNN resulta incuestionable que la protección de dicha información exige un régimen de confidencialidad reforzada, cuya vulneración podría generar un perjuicio significativo en la posición de la entidad en el mercado.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Inadmitir la solicitud con base a la DA1ª de la Ley 19/2013 en lo relativo a la escritura notarial. Adicionalmente, concurren los límites al derecho de acceso contemplados en el artículo 14.1. letras f); h) y k).

Firmado electrónicamente por: 

El Presidente de las E.P.E. ADIF y ADIF AV

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente Resolución.

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO