

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00112594**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 3 de enero de 2026 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 5 de enero de 2026 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 D. [REDACTED], se indica lo siguiente:

"El 24 de mayo de 2023 ADIF adjudicó un contrato de SERVICIOS PARA EL CONTROL Y AUSCULTACIÓN DEL REVESTIMIENTO ESTANCO DE LOS TÚNELES DE ABDALAJÍS (MÁLAGA). LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD CÓRDOBA – MÁLAGA, con la finalidad de estudiar el estado estructural del revestimiento estanco. La duración era de 48 meses. La referencia es 2.22-27506.0008

- Informe o informes emitidos por la adjudicataria, ADIF y o otras entidades con origen en el contrato adjudicado el 24 de mayo de 2023 por ADIF a INSTRUMENTACIÓN GEOTÉCNICA Y ESTRUCTURAL S.L.

- Informes relativos a los ensayos para conocer el estado del hormigón armado que forma las bóvedas de refuerzo, si se han realizado.

- ¿Sigue en vigor el contrato? ¿Afecta a su cumplimiento los desprendimientos en uno de los túneles ocurridos el pasado verano?"

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, la jurisprudencia constitucional ha integrado la seguridad pública en el ámbito de la seguridad nacional, definiéndola como la actividad orientada a la protección de las personas y los bienes, así como al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano (SSTC 33/1982 y 154/2005, entre otras). Sobre esta base, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, recuerda en su Exposición de Motivos que su objeto es la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.

En el ámbito ferroviario, el artículo 23.1.e) de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, incluye entre las funciones de los administradores generales de infraestructuras ferroviarias la administración, control, vigilancia e inspección de "los elementos de la infraestructura ferroviaria", categoría en la que la normativa sectorial integra todos aquellos componentes estructurales necesarios para la prestación segura del servicio ferroviario. A este respecto, la propia ley configura la infraestructura ferroviaria como un sistema continuo compuesto por la plataforma, la superestructura, las obras de fábrica y aquellos elementos esenciales para garantizar la circulación, lo que abarca de forma directa a los túneles en cuanto obras singulares indispensables para la continuidad de la red.

Desde una interpretación sistemática, los túneles constituyen obras de fábrica que permiten la implantación de la plataforma ferroviaria en condiciones de seguridad estructural y de operación. Al tratarse de construcciones que soportan la vía, posibilitan el trazado, minimizan pendientes y mantienen los parámetros geométricos exigidos por la normativa técnica aplicable, cumplen todas las notas definitorias de infraestructura previstas en la Ley 38/2015. Su carácter inseparable de la plataforma y de la superestructura confirma su integración jurídica como parte esencial de la infraestructura ferroviaria en los términos del artículo 23.1.e), cuya finalidad es atribuir al administrador las potestades necesarias para garantizar su integridad, conservación y seguridad.

En este sentido, tanto ADIF como ADIF AV son entidades públicas designadas como operadores críticos en los subsectores de Transporte Ferroviario y Transporte Urbano Metropolitano, gestionando infraestructuras estratégicas que prestan servicios esenciales a la ciudadanía (Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas). En relación con lo anterior, procede recordar el criterio relativo a la existencia de un régimen jurídico específico de acceso constituido por la normativa reguladora de secretos oficiales. La Disposición adicional primera de la LTAIBG establece en su apartado segundo que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. En este sentido, el régimen general de acceso a la información pública codificado en la LTAIBG se encuentra desplazado en virtud de lo previsto en su disposición adicional primera, apartado segundo.

Por tanto, la entrega de este informe técnico interno que describe con detalle los elementos singulares de un túnel ferroviario puede legítimamente restringirse al amparo de los límites del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, por afectar a la seguridad nacional y a la seguridad pública, pues dar a conocer públicamente los umbrales de referencia, las convergencias o la medición de tensiones supone un riesgo para su integridad. Como ya se ha expuesto, desde el punto de vista sectorial, el artículo 23.1.e) de la Ley 38/2015, del Sector Ferroviario, integra los túneles en la infraestructura ferroviaria cuya administración, control, vigilancia e inspección corresponden al administrador, en cuanto obras de fábrica esenciales para la continuidad de la plataforma, soporte de la superestructura y seguridad de la circulación, lo que subraya la criticidad de los subsistemas alojados en su interior. En paralelo, la Ley 8/2011 y su desarrollo por el Real Decreto 704/2011, junto con el Reglamento (UE) 2022/2557 sobre resiliencia de entidades críticas, establecen obligaciones de identificación, análisis y protección de activos cuya disponibilidad produciría grave impacto en el sector transporte, habilitando la adopción de medidas de seguridad y la reserva de información sensible.

En este marco, el informe detalla toda la información relativa al “sistema de auscultación y protocolo de actuación vigente”, los “umbrales de referencia” y los “protocolos operativos históricos”, información que incorpora criterios internos de vigilancia, límites de servicio y valores umbral asociados a la estabilidad estructural y geotécnica del túnel. Estos elementos permiten deducir el nivel de redundancia del sistema, la capacidad de detección temprana de patologías y el rango en el que la infraestructura se considera segura, operativa o en condición crítica, lo que puede ser explotado para provocar interferencias o daños en la estructura.

Igualmente sensibles son todos los apartados que se refieren a la descarga, análisis y correlación de registros del sistema de auscultación, especialmente en lo relativo a piezómetros de cuerda vibrante, convergencias automáticas o medidas con topografía y cinta Invar. La auscultación revela patrones de comportamiento del terreno, variaciones piezométricas, movimientos relativos de la sección y deformaciones acumuladas o diferidas. Su divulgación permite reconstruir el comportamiento estructural real y, sobre todo, identificar zonas de mayor respuesta, rigidez reducida, gradientes hidráulicos significativos o tramos con convergencias superiores a las previsiones de diseño, lo que constituye información estratégica sobre la vulnerabilidad del túnel. La correlación entre PZCV y convergencias es aún más delicada, pues vincula la respuesta hidro-mecánica del macizo y del revestimiento, dando pistas sobre la interacción terreno-estructura y posibles puntos de sensibilidad ante alteraciones externas.

El epígrafe dedicado a la “Medición de tensiones en el revestimiento estanco (doorstopper)” contiene datos especialmente críticos, ya que permite inferir el estado tensional efectivo del revestimiento, la capacidad resistente disponible, la distribución de esfuerzos y, en definitiva, la reserva estructural frente a sobrecargas accidentales. La información detallada de tensiones, deformaciones y comportamiento del anillo estanco es clave para evaluar la robustez de la infraestructura y cualquier alteración que comprometa la integridad del revestimiento.

También resultan sensibles los apartados relativos a los “comentarios generales respecto al estado de la instrumentación del túnel” y al “análisis del funcionamiento de los PZCV”, tanto en el informe vigente como en los recogidos en los anejos. Este tipo de contenidos permite identificar discontinuidades en la monitorización, sensores fuera de servicio, series incompletas, calibraciones pendientes o segmentos del túnel insuficientemente controlados, lo que constituye información directa sobre posibles debilidades del sistema de vigilancia. De igual modo, los anejos que recogen propuestas de medición de tensiones, informes específicos y revisiones históricas aportan una imagen acumulativa del comportamiento estructural y del nivel de control técnico, facilitando la reconstrucción de pautas y la evolución de eventuales incidencias.

Por tanto, todos los epígrafes revelan criterios internos de diseño, vigilancia, respuestas estructurales, umbrales, instrumentación, tensiones, comportamiento hidro-mecánico o evaluación del estado real del túnel poseen un carácter estratégico, por cuanto permiten identificar vulnerabilidades explotables en una infraestructura crítica cuyo funcionamiento es esencial

para la continuidad del servicio ferroviario y la seguridad de personas y bienes.

En este sentido debe traerse a colación el apartado g) de la Ley 19/2013, en relación con el artículo 23.1.e) de la Ley del Sector Ferroviario 38/2015 pues la difusión de información relativa a una infraestructura de la cual se conoce la localización exacta podría comprometer los objetivos de seguridad asociados a infraestructuras críticas cuya adecuada operatividad resulta indispensable para el mantenimiento de las condiciones ordinarias de la vida ciudadana y la continuidad de los servicios públicos.

De esta manera y respecto de los límites que contiene el artículo 14 de la Ley 19/2013, debe tenerse en cuenta el CI/002/2015, aprobado por el Consejo de Transparencia, en función de las potestades conferidas en su artículo 38.2 apartado a).

En este Criterio expresamente se señala, que:

"La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo. En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes, al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información."

En este contexto, resulta de aplicación lo previsto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. Dicha norma establece el marco jurídico para garantizar la seguridad de aquellas infraestructuras cuya destrucción tendría un impacto significativo en el funcionamiento de servicios esenciales.

En este sentido, la información de carácter reservado, incluida la relativa al ámbito objeto del presente análisis y generada por ADIF y ADIF Alta Velocidad en el ejercicio de sus competencias sobre infraestructuras de transporte, debe entenderse como una herramienta estratégica para la salvaguarda de la seguridad pública, en tanto que su protección contribuye a mitigar riesgos sobre instalaciones críticas del sistema ferroviario.

A mayor abundamiento, la Sentencia 58/2019 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en su fundamento de derecho II señala que *"Si bien el artículo 15.3 de la Ley 8/2011 solo contempla la confidencialidad de la información sobre infraestructuras críticas, la divulgación de determinados datos relativos a infraestructuras estratégicas, en el contexto de las amenazas terroristas recientes que ha vivido nuestro país, puede afectar a la seguridad pública"*. Concretamente, de acuerdo con el Ministerio del Interior, el Nivel de Alerta Antiterrorista actual es de 4 sobre 5, lo que se corresponde con un riesgo alto y justifica la no divulgación de esta información.

Además, de acuerdo con la Audiencia Nacional, el aspecto clave a la hora de denegar la concesión de datos relativos a una determinada infraestructura crítica o estratégica es la posibilidad de identificación de la misma:

"A nuestro juicio, basta con permitir que de la información del Registro de Puentes de Ferrocarril se excluyan aquellos datos que permitan una identificación de la infraestructura a la que se refiere la inspección, tales como denominación de la infraestructura, geolocalización exacta, y características especiales que permitan una identificación."

En el presente caso, el solicitante requiere expresamente, en su escrito, toda la documentación relativa a los "Servicios para el control y auscultación del revestimiento estanco de los túneles de Abdalajís (Málaga)", los "Informe o informes emitidos por la adjudicataria, ADIF y o otras entidades con origen en el contrato" y los "Informes relativos a los ensayos para conocer el estado del hormigón armado que forma las bóvedas de refuerzo, si se han realizado". Ello implica que la información solicitada se refiere de forma directa y exclusiva a infraestructuras concretas, específicas e individualizadas, lo que permite inferir que, en caso de ser divulgada, posibilitaría la identificación precisa de la localización de dichas infraestructuras ferroviarias suponiendo un riesgo para su vulnerabilidad como ya se ha argumentado previamente.

De conformidad con lo expuesto, se considera acreditada la realización del test del daño exigido por la jurisprudencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En aplicación del principio de proporcionalidad y atendiendo al interés general, la restricción del acceso a esta información específica se estima justificada y debidamente ponderada, garantizando el equilibrio entre el derecho de acceso y la protección de bienes jurídicos superiores.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Limitar el derecho de acceso a la información solicitada al amparo de la Ley de 19/2013 concurriendo el límite al derecho de acceso contemplado en el artículo 14.1 letras a), d) y g).

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.

Firmado electrónicamente por: 

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

DOCUMENTO ANONIMIZADO
EL DOCUMENTO ORIGINAL HA SIDO
EFECTIVAMENTE FIRMADO