

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **00001-00114091**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 18 de febrero 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 16 de marzo 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 solicita lo siguiente:

"Solicito la siguiente información relativa al Consorcio Español para el proyecto de Alta Velocidad Haramain (Medina-La Meca), y en particular a la participación de RENFE Operadora y ADIF en dicho proyecto:

1. SOBRE EL RÉGIMEN RETRIBUTIVO Y CONDICIONES DEL PERSONAL DESPLAZADO

1.1. Número total de empleados públicos de RENFE y ADIF destinados en Arabia Saudí en el marco del proyecto Haramain, desglosado por año, desde el inicio del contrato hasta la fecha de la presente solicitud.

1.2. Antigüedad media y máxima de los empleados desplazados en destino. En particular, número de empleados que llevan más de cinco (5) y más de diez (10) años en destino de forma continuada.

1.3. Política de rotación del personal desplazado: existencia o inexistencia de un plan de rotación, duración máxima prevista de los destinos y criterios aplicados para la renovación o sustitución del personal.

1.4. Retribuciones brutas y netas medias del personal desplazado, desglosadas por categoría profesional, incluyendo complementos de expatriación, dietas, primas de destino y cualquier otro concepto retributivo.

1.5. Régimen fiscal aplicable al personal desplazado: tratamiento tributario de las retribuciones percibidas en Arabia Saudí, aplicación de la exención

prevista en el artículo 7.p) de la Ley del IRPF u otros beneficios fiscales, y en su caso, cuantía total de las exenciones aplicadas.

1.6. Detalle de las prestaciones no salariales (beneficios en especie) proporcionadas al personal desplazado y sus familias, incluyendo, entre otros:

Alojamiento: tipo de vivienda, ubicación y coste asumido por la entidad pública.

Suministros (electricidad, agua, internet, etc.).

Vehículos de empresa: número, tipo y coste de combustible.

Servicio de conductor y chófer: número de conductores contratados, horario de disponibilidad y coste.

Escolarización de hijos: centros educativos utilizados, coste por alumno y coste total.

Seguros médicos privados: compañía, tipo de cobertura y coste por persona y familia.

Viajes a España: frecuencia, número de billetes por familia y coste total anual.

1.7. Coste total anual para el erario público del conjunto de retribuciones y prestaciones en especie del personal desplazado y sus familias, desglosado por ejercicio.

2. SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DEL PERSONAL

2.1. Criterios y procedimientos utilizados para la selección y designación del personal destinado al proyecto Haramain, incluyendo la existencia de convocatorias públicas, baremos de méritos o cualquier otro mecanismo de selección.

2.2. Relación de los puestos directivos y de responsabilidad ocupados en el marco del proyecto, con indicación del procedimiento de designación seguido en cada caso.

2.3. Información sobre la existencia de vínculos de parentesco o relación personal entre el personal desplazado y cargos directivos de RENFE, ADIF o las empresas del Consorcio, y en su caso, las medidas adoptadas para prevenir conflictos de interés conforme a la normativa vigente.

3. SOBRE LA GESTIÓN DE CONTRATOS Y LICITACIONES

3.1. Documentación completa del proceso de licitación del contrato de limpieza de estaciones del Haramain adjudicado en 2023 por un importe aproximado de 55 millones de euros, incluyendo:

Pliegos de cláusulas administrativas y técnicas.

Número de licitadores que concurrieron al proceso.

Criterios de adjudicación y puntuaciones obtenidas por cada licitador.

Resolución de adjudicación.

Empresa o empresas adjudicatarias.

Posibles modificaciones contractuales posteriores.

3.2. Relación completa de contratos adjudicados en el marco del proyecto Haramain en los últimos cinco (5) años, con indicación del objeto, importe, procedimiento de adjudicación, empresa adjudicataria y duración.

3.3. Informes de auditoría interna o externa realizados sobre la gestión del proyecto Haramain y, en particular, sobre la gestión de contratos y el gasto en personal.

4. SOBRE LA GOBERNANZA Y SUPERVISIÓN DEL PROYECTO

4.1. Estructura organizativa del Consorcio español para el proyecto Haramain: entidades participantes, órganos de gobierno y composición de los mismos.

4.2. Mecanismos de control y supervisión establecidos sobre el gasto del proyecto, incluyendo auditorías, informes del Tribunal de Cuentas o de las Intervenciones Generales correspondientes.

4.3. Informes o comunicaciones de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) relativos al proyecto."

Cuarto. – Se dará traslado del expediente al Ministerio de Hacienda y Función Pública para que atienda los puntos 4.2 y 4.3, por ser de su competencia, en virtud del artículo 19.1 Ley 19/2013.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero. - La presente resolución se dicta en el marco de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 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

En relación con la información solicitada, resulta necesario, en primer término, contextualizar que la totalidad de los datos requeridos se refieren a la participación de Adif en el Consorcio Al Shoula y, en parte, a la actividad desarrollada por el propio Consorcio en su conjunto. Asimismo, conviene señalar que, desde el 31 de marzo de 2021, la sociedad mercantil de nacionalidad saudí denominada Saudi Spanish Train Project Company Limited (en adelante, "SSTPC"), integrada por las doce empresas españolas y las dos saudíes, y de capital mayoritariamente privado, se subrogó en la posición de "Al-Shoula Consortium" para la ejecución del Proyecto. Desde dicha fecha SSTPC es la única contraparte del cliente saudí.

Resulta del todo necesario destacar que, examinado el fondo de la solicitud, ésta no se dirige al acceso a documentación ya existente, sino que pretende que la Administración genere un informe *ad hoc* con un grado de detalle, segmentación temporal y desglose fijados exclusivamente por el interesado. Esta configuración excede el objeto del derecho de acceso definido en el artículo 13 de la Ley de Transparencia, que excluye la obligación de elaborar informes nuevos a medida, según ha reiterado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Partiendo de esta premisa, resulta aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1.c). La petición no puede atenderse mediante una mera búsqueda y entrega de documentos ni mediante una agregación elemental de datos. Su satisfacción exigiría operaciones sustantivas de extracción, depuración, verificación, clasificación y tratamiento estadístico de diversas fuentes internas (personal, retribuciones, contabilidad o contratación, entre otras) con el fin de reconstruir series, desgloses y promedios. Este escenario se corresponde con el Criterio Interpretativo CI/007/2015, que excluye del derecho de acceso aquellos supuestos en los que es imprescindible generar información nueva. La solicitud implicaría, entre otras actuaciones, recomponer series anuales incorporando segmentaciones temporales; recalcular retribuciones brutas y netas por categorías con inclusión de complementos y dietas; identificar y cuantificar prestaciones en especie (alojamiento, suministros, vehículos y servicios asociados, escolarización, seguros o viajes); y sintetizar el régimen fiscal aplicado. A ello se añadiría la recopilación de documentación contractual diversa, todo este volumen de

tareas evidencia que no se pretende acceder a información preexistente, sino obtener un informe elaborado específicamente para la solicitud.

En este sentido, se comparte lo siguiente:

2012	7
2013	7
2014	8
2015	20
2016	21
2017	19
2018	30
2019	33
2020	26
2021	22
2022	21
2023	25
2024	20
2025	18
2026	16

Además, de las 16 personas expatriadas en el proyecto actualmente, nueve de ellas llevan menos de cinco años, tres llevan más de siete años y cuatro llevan más de diez años.

No existe obligación de expatriación para el personal de la entidad y, las personas expatriadas lo son en condiciones de voluntariedad, pudiendo solicitar a la empresa su repatriación a la vez que la empresa puede disponer la repatriación, no existiendo por tanto la necesidad de establecer rotaciones de personal.

Asimismo, atendiendo a la finalidad de la Ley 19/2013 debemos destacar que concurre la causa del artículo 18.1.e) a través del Criterio CI/003/2016. En este sentido se advierte que el procedimiento de acceso no debe convertirse en un instrumento para construir bases de datos o ampliar artificialmente el alcance de la información disponible. En la misma línea, la Audiencia Nacional ha recordado que la Ley de Transparencia no exige la creación de repositorios jurídicos ni de información exhaustiva a costa de recursos administrativos. En sus Resoluciones 251/2021 y 250/2021, el CTBG apreció abuso de derecho cuando la finalidad real de la solicitud era replicar bases de datos de terceros mediante un volumen desmesurado de requerimientos, actuación incompatible con la equidad y la buena fe. Además, el artículo 13 delimita el contenido del derecho de acceso a documentos que obren en poder del sujeto

obligado y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. No existe, por tanto, la obligación de generar, adaptar o transformar información para adecuarla al nivel de detalle reclamado.

El CTBG ha reiterado, además, que procede la inadmisión cuando lo solicitado no constituye "información pública" en el sentido legal (Resolución R/0276/2018) y cuando se pretende obtener criterios interpretativos, aclaraciones normativas o contenidos ajenos al desempeño de funciones públicas. En este caso, a través de las consultas planteadas, se confirma que lo requerido tiene un marcado carácter eminentemente económico y comercial, vinculado a actividades empresariales desarrolladas fuera de la Unión Europea, pues permite inferir la estructura de costes y acceder a documentación contractual protegida por cláusulas de confidencialidad tal y como se especificará a continuación. En este sentido, la doctrina del CTBG¹ ha respaldado la desestimación de solicitudes que versan sobre información ajena al ejercicio de funciones públicas. El Consejo advierte que el derecho de acceso no puede emplearse para obtener información estratégica o reservada sin conexión con los fines propios de la transparencia, evitando así su utilización instrumental para fines distintos de los previstos en la Ley.

Finalmente debe destacarse que la doctrina del confirma que este tipo de información queda fuera del ámbito propio de la transparencia y que debe evitarse la instrumentalización del derecho de acceso para obtener datos estratégicos sin relación con las potestades públicas.

Especificado lo anterior, el citado Consorcio (ahora SSTPC), resultó adjudicatario, el 26 de octubre de 2011, de la ejecución de la segunda fase del Proyecto de Construcción y Explotación de la Línea de Alta Velocidad Haramain (en adelante, el "Proyecto"), en Arabia Saudí. El Consorcio se constituyó mediante un contrato de naturaleza empresarial como agrupación para concurrir a un proyecto comercial licitado por Arabia Saudí a través de la Saudi Railways Organization (SRO), ostentando, por tanto, una naturaleza jurídica estrictamente privada.

A fin de posibilitar que cada miembro del Consorcio pudiera dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en la ejecución del Proyecto, se identificó la necesidad de que Adif mantuviera una presencia permanente en territorio saudí. Con tal finalidad, se acordó la constitución de una sucursal en Arabia Saudí (en adelante, la "Sucursal"). La Sucursal quedó debidamente autorizada con arreglo a la legislación saudí, desarrollando su actividad

¹ Resolución 816/2019 CTBG.

contractual y operativa sujeta al ordenamiento jurídico de dicho Estado y fijando su sede en la ciudad de Jeddah.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe ponerse de manifiesto que la actuación de ADIF en el Proyecto (y, por ende, de su Sucursal en Arabia Saudí) está sometida a unos estrictos deberes de confidencialidad, derivados de su integración en una sociedad privada extranjera como es SSTPC. Debe añadirse que el contrato suscrito con las autoridades saudíes para la ejecución del Proyecto (instrumento jurídico sometido íntegramente a la legislación del Reino de Arabia Saudí) contiene diversas cláusulas expresas de confidencialidad, que imponen a todos los miembros del Consorcio la obligación de preservar la reserva de la información vinculada al Proyecto y restringen su divulgación a terceros no autorizados. Estas obligaciones contractuales, sumadas a las exigencias del ordenamiento saudí y al marco de protección previsto en la Ley 19/2013, determinan que la información solicitada quede amparada por las causas de limitación previstas en la citada Ley, lo que impide su comunicación en los términos pretendidos al concurrir información protegida por compromisos contractuales y por la normativa aplicable en el Estado de ejecución del Proyecto.

De igual modo, los acuerdos internos suscritos entre las doce empresas españolas participantes en el Proyecto (así como los acuerdos internos suscritos entre dichas doce empresas españolas con las dos sociedades saudíes que igualmente participan en el Proyecto), también contienen cláusulas de confidencialidad que deben ser respetadas.

Por todo lo expuesto, queda debidamente acreditado que concurre un régimen de confidencialidad plenamente operativo que actúa como límite al derecho de acceso conforme al artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013, al tratarse de información sujeta a cláusulas contractuales de reserva impuestas por las autoridades saudíes en el marco del Proyecto y vinculantes para todos los miembros del Consorcio. A ello se añade el límite previsto en la letra j) del mismo precepto, dado que la documentación solicitada incorpora información estratégica y especializada sobre materiales, procesos constructivos, sistemas de infraestructura y soluciones de montaje, cuya divulgación afectaría directamente al secreto profesional y a la propiedad intelectual e industrial del Proyecto.

De otra parte, la participación de las empresas españolas integradas en el Consorcio (incluyendo Adif y Renfe-Operadora) no deriva del ejercicio de funciones o servicios de naturaleza pública de forma que los gastos en los que se incurre son financiados con cargo a los beneficios obtenidos de la

misma y no con cargo al erario español. Su intervención se produce en calidad de contratistas privados, dentro de una operación comercial de bienes y servicios desarrollada en un Estado extranjero y canalizada a través de un grupo empresarial de carácter estrictamente privado. En este contexto, los gastos en que incurre SSTPC y las empresas que la integran -incluidos los relativos a recursos humanos, retribuciones en metálico o en especie y demás conceptos extrasalariales- forman parte de la información económica propia de la operación mercantil. Conforme al Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, la actividad económica se define como la ordenación por cuenta propia de medios de producción y recursos humanos con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios; de ahí que estos datos constituyan elementos de alta sensibilidad económica y comercial.

En este sentido, la divulgación de dicha información afecta directamente a la posición negociadora de la sucursal de la entidad respecto del resto de socios del Consorcio, así como a la del propio Consorcio frente al empresario principal del Proyecto. Su publicidad incidiría, además, en los procesos de toma de decisiones vinculados al contrato y en los acuerdos presentes y futuros en el marco del Proyecto, generando un perjuicio efectivo a intereses económicos y comerciales legítimos y jurídicamente protegidos. A mayor abundamiento conforme al Criterio Interpretativo 1/2019 del CTBG, debe entenderse por *actividad económica* “toda aquella realizada con ocasión de una actividad de índole económica, un negocio o una empresa, con independencia de su carácter público o privado y de que tenga o no fines lucrativos”, y por *comercial* aquello relacionado con “cualquier negociación que se hace permutando géneros o mercancías”. Bajo esta definición, la información retributiva constituye un elemento nuclear de la estructura organizativa y financiera del proyecto, proyectándose directamente sobre la capacidad de fijar precios, formular ofertas, distribuir riesgos y adoptar decisiones estratégicas, de modo que su publicidad podría alterar la posición competitiva de la entidad frente a sus socios y frente al empresario principal, así como pudiendo menoscabar su competitividad en futuro proyectos ferroviarios internacionales.

Asimismo, atendiendo al criterio interpretativo previo, los *intereses económicos* deben entenderse como las posiciones ventajosas o de relevancia de un sujeto en la producción, distribución o consumo de bienes y servicios, y los *intereses comerciales* como aquellas ligadas al intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado. La revelación de salarios y costes de personal permitiría inferir información sensible sobre la estructura económica interna del consorcio, los márgenes operativos, las políticas de

asignación de recursos humanos y su modelo de gestión, proyectándose todo ello sobre su capacidad negociadora en el desarrollo del proyecto y en eventuales contratos futuros. La comunicación pública de esta información implicaría, por tanto, un impacto directo y negativo en los intereses económicos y comerciales protegidos por la Ley 19/2013, al facilitar a terceros datos estratégicos que pueden modificar el equilibrio contractual y competitivo del consorcio y de las entidades que lo integran.

Todo lo anterior encaja en los límites al derecho de acceso previstos en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, al tratarse de información cuyo conocimiento público afectaría de manera directa a los intereses económicos y comerciales implicados y, en consecuencia, al normal desenvolvimiento de la operación contractual desarrollada en el extranjero. Asimismo, esta información tiene trascendencia en aspectos de relaciones exteriores con el gobierno de Arabia Saudí, la garantía de confidencialidad respecto al secreto requerido en procesos de toma de decisiones de negocio comercial tanto de la sucursal de Adif, como del resto de empresas del consorcio, como del propio cliente de aquel país, quedando amparada en los límites establecidos en el artículo 14.1 c) y k) de la Ley 9/2023, de 9 de diciembre.

A mayor abundamiento en materia retributiva, el régimen de publicidad activa de la Ley de Transparencia se limita a las retribuciones e indemnizaciones por cese de los altos cargos y máximos responsables previstos en el artículo 8, supuesto que no alcanza al personal afectado por la solicitud. En consecuencia, las retribuciones del resto de empleados no integran el concepto de información pública accesible y su difusión afectaría a datos personales protegidos conforme al artículo 15².

En relación con la información solicitada referida a "la estructura organizativa del Consorcio español en el proyecto Haramain: entidades participantes, órganos de gobierno y composición de los mismos", procede declarar su inadmisión. Como ya se ha mencionado, SSTPC es una sociedad mercantil de naturaleza estrictamente privada que no integra el sector público a los efectos del artículo 2 de la Ley 19/2013, por lo que no puede considerarse sujeto obligado ni sus órganos internos pueden calificarse como información pública accesible. Su documentación organizativa, incluyendo la composición de sus órganos de gobierno y sus organigramas, forma parte de la actividad mercantil de una entidad privada que actúa en el marco de un contrato

² Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre; Sentencia del Tribunal Supremo 1302/2024, de 21 de noviembre; Criterio interpretativo conjunto de la AEPD y el CTBG 001/2015.

internacional de naturaleza comercial, ajena al ejercicio de potestades o funciones públicas.

Este criterio ha sido expresamente confirmado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la Resolución 670/2021, de 14 de febrero de 2022. En consecuencia, al no tratarse de información pública en los términos de la Ley 19/2013 la solicitud debe ser inadmitida.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Conforme a lo expuesto, procede inadmitir la solicitud, con base en los artículos 13 y 18.1, apartados c), e) de la Ley de Transparencia, siendo de aplicación subsidiaria el artículo 15 y los límites previstos en del artículo 14.1, apartados c), h), j) y k) de la citada norma.

Firmado electrónicamente por: 


31.03.2026 08:27:45 CEST

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