

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con los números **00001-00112734 y 00001-00113753**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 29 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 29 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 [REDACTED], se indica lo siguiente:

"Que [REDACTED] profesional [REDACTED]
- Que estamos en varias mesas de diálogo y trabajo con las Administraciones Publicas en Cataluña.
- Que la mercantil Prosegur SISE es la empresa que tiene la Adjudicación de la Objeto del Contrato: Servicios de vigilancia y seguridad ADIF y ADIF Alta Velocidad 2022-2024: Lote 3 Nordeste Zona Cataluña.
- Que para realizar unos estudios solicitamos las horas descubiertas por la mercantil en el año 2025 lo más claro posible, en base Ley 19-2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Que el año pasado ya tenemos una resolución favorable conforme la documentación se nos tiene que facilitar, gracias.

Solicitamos saber en cuanto han sido las sanciones a la mercantil PROSEGUR por los descubiertos del 2024 de ADIF CATALUÑA"

Cuarto. - Dada la conexidad y coincidencia con el fondo de la petición de información pública es de pertinente aplicación el artículo 57 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común, el cual permite que "El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima

conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno"

Establecido lo anterior, ambos expedientes se acumulan en esta única resolución.

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, de la consulta planteada se distinguen claramente dos bloques de documentación:

Uno relativo al número de *horas descubiertas por la mercantil el año 2025 (...) en las ciudades de Barcelona y Girona.*

Información que se procede a conceder en base a la R 720/2025 CTBG, en cuya argumentación el Consejo advierte que se debe conceder el acceso por tratarse de un *"período ya vencido (...) y sin detalle alguno, por lo que se trata de una información muy genérica cuyo acceso no compromete los bienes jurídicos protegidos por los límites del artículo 14 invocados."*

Resulta de aplicación tal Resolución del CTBG y se adjuntan, por tanto, las horas descubiertas durante el año 2025 que ascienden a 44.686,01 horas, a título informativo la empresa invoca la circunstancia ya expuesta el pasado año, consistente en la carencia de personal que disponga de la habilitación

específica para el uso de armas. Según indica, esta limitación persiste y condiciona su capacidad operativa para cubrir adecuadamente el servicio en los términos contractualmente previstos. Cabe mencionar que estos descubiertos han sido descontados de los abonos que ha realizado Adif/Adif AV a PROSEGUR.

Con respecto del segundo bloque de consultas relativo al *Régimen de incumplimientos y penalizaciones* procede advertir que, en el presente supuesto, concurre de manera especialmente intensa el límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales, que puede afectar también de manera indirecta a la reputación de las personas jurídicas. En efecto, y atendido a las alegaciones de la mercantil, la divulgación de información concerniente a penalizaciones administrativas, las cuales, por su propia naturaleza y conforme a la normativa aplicable, no conllevan amonestación pública ni publicidad sancionadora, supondría una afectación directa a la reputación comercial de la mercantil interesada, proyectando una imagen negativa no necesariamente representativa de su actuación global ni de la calidad de los servicios prestados. Debe recordarse que el derecho de acceso no debe operar como un mecanismo de exposición pública de incidencias internas o contractuales cuando estas no están legalmente sometidas a un régimen de publicidad activa.

Asimismo, en palabras de la entidad afectada¹, la finalidad invocada en la *solicitud "(...) para realizar unos estudios (...) "* resulta manifiestamente genérica, indeterminada y carente de concreción suficiente, evidenciando un carácter meramente prospectivo. Tal formulación no permite apreciar una conexión clara y directa entre la información solicitada y un interés público prevalente que justifique la concesión de los datos, en los términos exigidos por el juicio de ponderación previsto en el artículo 14.2 de la Ley 19/2013.

Conviene subrayar que el derecho de acceso a la información pública, tal y como está configurado en la Ley 19/2013, no puede ser instrumentalizado como una suerte de "causa general" orientada a la exploración indiscriminada de eventuales irregularidades, fraudes o incumplimientos, ni como un mecanismo de investigación encubierta al margen de los cauces legalmente previstos para el control administrativo, sancionador o penal. Su finalidad es garantizar la transparencia de la actuación pública, no habilitar investigaciones genéricas o indagaciones preventivas carentes de un objeto delimitado.

¹ Alegaciones remitidas para expediente idéntico al actual (00001-00112469).

En este sentido, resulta ilustrativa la doctrina sentada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Penal, Sección 1.ª), en su Auto de 1 de julio de 2014 (JUR 2014/181231), al rechazar expresamente la legitimidad de las investigaciones de carácter meramente prospectivo, declarando que no cabe promover actuaciones encaminadas a averiguar de forma indiscriminada si una persona ha podido cometer, en algún momento, algún ilícito penal o administrativo. Este criterio resulta plenamente trasladable al ámbito del derecho de acceso a la información, en la medida en que refuerza la necesidad de evitar usos desviados del mismo que comprometan derechos fundamentales o intereses legítimos de terceros sin una justificación suficiente basada en un interés público concreto y prevalente.

Conforme al criterio interpretativo sostenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación con el límite previsto en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013, los intereses económicos y comerciales deben entenderse como aquellas posiciones ventajosas o relevantes que un operador económico ostenta en el mercado y cuya divulgación puede comprometer su capacidad competitiva o afectar a la integridad de los procesos de negociación en los que interviene. Desde esta perspectiva material y finalista, centrada no en el contenido abstracto de la información, sino en los perjuicios reales o potenciales derivados de su difusión, la publicidad de las penalizaciones impuestas durante la ejecución de un contrato administrativo incide de manera directa en dichos intereses económicos y comerciales. Ello es así porque tales penalizaciones reflejan incidencias que, desprovistas de su marco técnico, temporal y jurídico completo, pueden proyectar en el mercado una imagen distorsionada del desempeño global del contratista.

Debe añadirse, por último, que el propio ordenamiento jurídico configura las penalizaciones contractuales como instrumentos de corrección y ajuste interno de la ejecución contractual, diferenciados de las sanciones administrativas en sentido estricto y carentes de un régimen de publicidad generalizada. Esta configuración normativa pone de manifiesto una previa ponderación legislativa de los intereses concurrentes, en la que se ha optado por limitar su difusión automática, evitando así efectos reputacionales o económicos que puedan resultar desproporcionados y que no se vinculan directamente con los objetivos estructurales de transparencia y control de la actuación pública.

Por otra parte, los Tribunales, en SSAN de 30 de mayo (JUR 2000\203049), 16 de mayo (JUR 2000\203038) y 24 de marzo (RJCA 2000\1418) de 2000, han venido reconociendo la aplicación a la CNMC de lo dispuesto en el Derecho de la Unión Europea en materia de información confidencial.

Actualmente esta cuestión se regula en la Comunicación de la Comisión Europea de 22 de diciembre de 2005², en cuyo apartado 3.2.1 18 se establece que:

"Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial (...).

Y es que la información relativa a penalizaciones puede quedar funcionalmente conectada con el ámbito protegido del secreto comercial, cuando su divulgación permite inferir o reconstruir aspectos estratégicos o sensibles de la actividad económica de la empresa, como sucede en este caso concreto, pues esta información económica o estratégica puede deducirse de su divulgación.

En este sentido, 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 consecuencia, a la luz del criterio del CTBG y la doctrina de la CNMC, la divulgación de información relativa a penalizaciones contractuales constituye un supuesto paradigmático de afectación a los intereses económicos y comerciales protegidos por el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 sin que concurra un interés público prevalente suficiente que justifique su divulgación.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Conceder parcialmente la información solicitada al amparo de la Ley de 19/2013 concurriendo el límite al derecho de acceso del artículo 14.1.h).

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: [REDACTED]

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