

Vista la solicitud de información pública recibida a través del Portal de Transparencia de la AGE, registrada con el número **599671**, y en atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

Primero. - En fecha 21 de marzo 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 23 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 indica lo siguiente:

"Solicito acceso y copia electrónica del documento íntegro titulado "Estudio de soluciones para la retirada de la bateadora bloqueada y rehabilitación del túnel de Somosierra. L102 – Madrid-Chamartín – Bif Aranda. tramo: Robregordo-Somosierra-Riaza. pp.kk. 101+530 a 105+440", expediente 3.21/28520.0179, así como de su versión final entregada, nota técnica, memoria, anexos, planos e informes técnicos asociados. En caso de no ser posible el acceso íntegro, solicito acceso parcial con supresión de los extremos legalmente limitados, e identificación del órgano custodio, fecha de entrega y situación administrativa del documento. El BOE publica el objeto contractual con esa denominación exacta y el Gobierno ha indicado que el estudio recoge las actuaciones necesarias para la estabilidad estructural del túnel, la retirada de la bateadora y la adaptación a normativa actual."

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

Estimado solicitante, en el marco de esta petición de información resulta pertinente aclarar que el estudio solicitado queda circunscrito al ámbito interno de la entidad ADIF, resultando de aplicación la inadmisión del artículo 18.1.b) por ser información de carácter auxiliar o de apoyo contenida en informes internos. En este sentido, se trae a colación el CI/006/2015 a través del cual el Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en informes internos podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
- Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En este sentido, el Estudio objeto de consulta no se incorpora como motivación de ninguna decisión final, su naturaleza es eminentemente interna, preliminar y orientativa, y su elaboración obedece al propósito de proporcionar elementos iniciales de juicio y análisis que permitan al órgano competente valorar la posible conveniencia de un proyecto. En este contexto, se deja constancia de que no se trata de un documento que forme parte de un procedimiento administrativo reglado, ni genera efectos jurídicos vinculantes por sí mismo.

Desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública, regulado en la Ley 19/2013, este tipo de documentos preliminares no se encuadran en el concepto de "información pública" definido en su artículo 13, en tanto no han sido elaborados ni adquiridos en el ejercicio de funciones administrativas con efectos jurídicos externos. En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha establecido en su criterio interpretativo CI/006/2015 que la información de carácter preparatorio, auxiliar o de apoyo, como notas, borradores, opiniones o estudios internos, pueden ser objeto de inadmisión conforme al artículo 18.1.b) de la Ley. A mayor abundamiento, el propio Consejo apunta que *"el desglose que incluye el apartado 18.1.b), (...) no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo."*

El carácter de este Estudio es meramente exploratorio, orientado a analizar la factibilidad técnica, económica y operativa de una posible actuación. Por tanto, no constituye una decisión administrativa ni un acto que determine derechos u obligaciones, pudiendo ser su contenido descartado. En este sentido, su divulgación no está amparada por el derecho de acceso, al tratarse de un documento que forma parte de la fase preparatoria, un evento muy inicial de la actividad administrativa, sobre el que no recae obligación legal de publicación ni de puesta a disposición de terceros. En este sentido, se entiende que el objeto de la solicitud de información es un documento preparatorio que no permite el conocimiento del proceso de toma de decisiones ni la rendición de cuentas por la actuación pública, objetivos de la Ley 19/2013.

Asimismo, se comunica al interesado que el estudio mencionado fue elaborado por una empresa externa a esta entidad. Estos encargos incluyen cláusulas de confidencialidad¹ establecidas en las bases del procedimiento administrativo, lo que constituye un límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.k) de la Ley 19/2013. Dicho límite deriva del compromiso expreso asumido por esta entidad, que debe respetarse conforme al principio de vinculación a los propios actos y a la seguridad jurídica.

¹ Contrato (Pg. 30): Cláusula 5. Confidencialidad y Protección de Datos

Esta obligación se fundamenta en la jurisprudencia que, por analogía², establece que la Administración debe cumplir las condiciones previstas en los acuerdos marco, incluso frente a solicitudes de acceso a documentos. Cuando dichos acuerdos incluyen cláusulas de confidencialidad sobre determinados documentos relativos a documentación definitiva generada, como proyectos o informes técnicos, la Administración no puede difundirlos sin incumplir el compromiso adquirido. Esta limitación se mantiene, aunque la cláusula no tenga origen legal, ya que forma parte del marco normativo del procedimiento y garantiza la protección de intereses legítimos de terceros, entre ellos los intereses económicos y comerciales contemplados en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013. En el caso concreto, los estudios de impacto acústico y vibratorio solicitados forman parte de la documentación técnica del proyecto, por lo que quedan sujetos a la cláusula 19 de confidencialidad prevista en los acuerdos marco en la que se señala lo siguiente *"Toda información aportada e intercambiada con INECO como consecuencia del desarrollo de los trabajos deberá ser tratada con carácter confidencial"*.

Esta confidencialidad responde a un compromiso contractual asumido por la Administración en el marco del acuerdo marco con la entidad adjudicataria, que integra el régimen jurídico del procedimiento y vincula a la entidad conforme al principio de seguridad jurídica. Ignorar esta obligación supondría quebrantar la confianza legítima generada en los operadores económicos y podría desincentivar la participación en futuras licitaciones, afectando al principio de concurrencia. Este criterio no implica una restricción arbitraria del derecho de acceso, sino la aplicación de un límite legítimo conforme al artículo 14.1.k) relativo a la garantía de confidencialidad.

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;*

² TSJ Cataluña (Contencioso), sec. 5ª, S 27-04-2021, nº 1829/2021, rec. 382/2019

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”.

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 2005, 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. Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera, relativa a los conocimientos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas”.

Por cuanto antecede, se **RESUELVE**:

Inadmitir a trámite la solicitud de información pública concurriendo la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, así como los límites al derecho de acceso del artículo 14.1 letras h) y k) de la misma norma.

[Redacted signature area]

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.