

RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS POR LA QUE SE RESUELVE LA RECLAMACIÓN FORMULADA POR

ANTECEDENTES

PRIMERO. El día 20 de febrero de 2026 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid una reclamación formulada por [REDACTED], de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM).

El reclamante manifestó no estar conforme con la Resolución de 3 de febrero del Director General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se desestimó la solicitud de acceso del reclamante a la siguiente información pública:

«Copia del informe de valoración de las obras realmente ejecutadas por la concesionaria de la nueva línea ferroviaria entre Móstoles y Navalcarnero, adjudicado en 2017 a [REDACTED], según consta en el expediente de contratación [REDACTED].»

SEGUNDO. El día 3 de marzo de 2026 se envió al reclamante la comunicación de inicio del procedimiento, según lo dispuesto en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

En la misma fecha, se trasladó la documentación a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras para que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 82 LPAC, remitiese un informe en relación con el asunto objeto de la reclamación y formulase las alegaciones que considerase oportunas.

TERCERO. El día 18 de marzo de 2026 tuvo entrada en este Consejo un escrito de alegaciones remitido por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras. En él, el órgano reclamado manifestó, en síntesis, lo siguiente:

1. Que el transporte ferroviario forma parte de los sectores estratégicos definidos en la Ley 8/2011, de protección de las infraestructuras críticas y que, dentro de ese sector, las redes de Cercanías prestan un servicio esencial, al garantizar la movilidad diaria de cientos de miles de personas y el funcionamiento económico y social del área metropolitana de Madrid.
2. Que en el caso concreto de Cercanías Madrid, los operadores del servicio están formalmente designado como operadores críticos, con obligaciones específicas de planificación, protección y coordinación con el Estado. En consecuencia, dicha infraestructura se encuentra sujeta al régimen específico de protección previsto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y en su desarrollo reglamentario, correspondiendo su gestión a operadores designados como críticos y quedando determinada la necesidad de preservar la confidencialidad de la información técnica y operativa que afecte a su seguridad, de conformidad con los límites legalmente establecidos en materia de acceso a la información y publicidad administrativa.

3. Que el carácter inconcluso de las obras no elimina ni atenúa el riesgo asociado a la divulgación de información relativa a su trazado, estructura, estado de ejecución o condicionantes técnicos, ni desvirtúa su integración en una infraestructura ferroviaria estratégica, siendo irrelevante, a efectos de la aplicación del límite de acceso, que el servicio no se encuentre actualmente en funcionamiento.
4. Que, por todo ello, «la información solicitada se encuentra afectada por los límites del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en concreto, por los límites recogidos en los apartados a): La seguridad nacional; d): La seguridad pública; y k): “La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”».

CUARTO. Mediante una notificación de fecha 24 de marzo de 2026, se dio traslado de esta documentación al reclamante y se le confirió el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 LPAC, con un plazo máximo de diez días para que presentase alegaciones.

Obra en el expediente un acuse de recibo de notificación telemática aceptada por el reclamante ese mismo día 24 de marzo de 2026. No obstante, no hay constancia de que el interesado haya presentado alegaciones en uso del trámite de audiencia conferido.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 77.1 a) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LTPCM), el Consejo de Transparencia y Protección de Datos tiene atribuida la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información de los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley. Según dispone el artículo 4.2. d) del Reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo aprobado por Decreto 90/2025, de 19 de noviembre, del Consejo de Gobierno, corresponde a su Presidente resolver las reclamaciones que se presenten en aplicación del citado artículo 77.1 a).

SEGUNDO. Establece el artículo 48 LTPCM que la reclamación «se interpondrá por escrito en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo». En este caso, la reclamación ha sido presentada en plazo.

TERCERO. El artículo 5.b) LTPCM define la información pública como «los contenidos o documentos, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones».

En este sentido, el artículo 30 LTPCM dispone que «[t]odas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico» y el artículo 6 LTPCM establece que la interpretación y aplicación de la Ley se regirá por el principio de transparencia pública, en virtud del cual «[...] toda la información pública, es accesible en los términos y con los límites establecidos en la Ley».

Así, la legislación que regula la transparencia se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso que puede ser limitada por la aplicación motivada y restrictiva de alguno de los supuestos legales que permiten su denegación. Estos están previstos en los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), dedicados a los límites al derecho de acceso y a las causas de inadmisión de las solicitudes. Estos deben ser interpretados restrictivamente y su concurrencia de ser debidamente acreditada por el órgano reclamado.

En relación con esto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia número 1547/2017, de 16 de octubre, señaló lo siguiente:

«La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley».

CUARTO. La reclamación trae causa de una solicitud formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide acceso al informe de valoración de las obras realmente ejecutadas por la concesionaria de la nueva línea ferroviaria entre Móstoles y Navalcarnero, adjudicado en 2017 a [REDACTED] según consta en el expediente de contratación [REDACTED]

El Director General de Infraestructuras de Transporte Colectivo dictó una Resolución en la que acordó denegar el acceso a la información por considerar de aplicación los límites previstos en el artículo 14.1. letras a) y d) LTAIBPG. Estos límites hacen referencia a los perjuicios que causaría la divulgación de la información a la seguridad nacional y a la seguridad pública. Este perjuicio fue argumentado en los siguientes términos:

«En relación con los límites establecidos en el artículo 14.1. a) y d), cabe precisar que es de aplicación la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas. Con el fin de garantizar una adecuada protección, toda la información sobre instalaciones, infraestructuras, redes, sistemas y equipos físicos, tecnologías de la información que contenga información que afecte a elementos incluidos en el Catálogo, es clasificada como “DIFUSIÓN LIMITADA o equivalente” y, por tanto, no debe ser difundida según se estipula en el art. 14.1 de la Ley 19/2013 de transparencia.

Por su parte, el artículo 3 de La Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, establece como fines de la acción de los poderes públicos en el ámbito de aplicación de dicha Ley, entre otros, la preservación de la seguridad ciudadana y la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad, así como la prevención de la comisión de delitos e infracciones directamente relacionados con dichos fines».

En el escrito de alegaciones presentado por la Dirección General reclamada en uso del trámite de audiencia conferido, esta sostuvo su postura y desarrolló la fundamentación mantenida en la resolución denegatoria de acceso a la información.

En primer lugar, es necesario aclarar si la infraestructura mencionada tiene la consideración de crítica. El transporte ferroviario constituye uno de los sectores estratégicos incluidos en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. En este contexto, la red de Cercanías desempeña un papel esencial, ya que, como ha indicado la Dirección General reclamada, esta presta «un servicio esencial, al garantizar la movilidad diaria de cientos de miles de personas y el funcionamiento económico y social del área metropolitana de Madrid».

La protección de estas infraestructuras se sustenta en un marco normativo integrado, principalmente, por la mencionada Ley 8/2011; así como por el Real Decreto 704/2011 —que desarrolla reglamentariamente el sistema de protección de infraestructuras críticas—, el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas y el resto de normativa aplicable en materia de seguridad. Este conjunto de disposiciones configura el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, cuya coordinación corresponde al Ministerio del Interior.

En el ámbito que nos ocupa —Cercanías Madrid—, las entidades responsables de la explotación del servicio tienen la consideración de operadores críticos, circunstancia que implica el cumplimiento de obligaciones concretas en materia de planificación preventiva, protección de activos y coordinación con las autoridades competentes. En este sentido, se recuerda el artículo 18 de la Ley 8/2011, que dispone que «[e]l operador crítico deberá garantizar la seguridad de los datos clasificados relativos a sus propias infraestructuras, mediante los medios de protección y los sistemas de información adecuados que reglamentariamente se determine».

Esta normativa exige la elaboración de dos instrumentos fundamentales. Por un lado, existe el Plan de Seguridad del Operador, que es un documento de carácter estratégico que identifica los riesgos generales que afectan al operador y establece las medidas organizativas, físicas y tecnológicas destinadas a garantizar la seguridad de sus infraestructuras y servicios. Por otro lado, existen los Planes de Protección Específicos, que son aquellos documentos elaborados para cada infraestructura considerada crítica —como estaciones estratégicas, túneles, centros de control o nodos ferroviarios— en los que se determinan las medidas de protección adaptadas a las particularidades de cada instalación.

Tal y como señala la Dirección General reclamada en sus afirmaciones, estos planes tienen carácter clasificado y, por tanto, no son documentos de acceso público. Su contenido se desarrolla conforme a las directrices establecidas en la Resolución de 8 de septiembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueban los contenidos mínimos que deben incorporar ambos tipos de planes. Esta Resolución dispone que toda la información sobre instalaciones, infraestructuras, redes, sistemas y equipos físicos, tecnologías de la información que contenga información que afecte a elementos incluidos en el Catálogo, es clasificada como «información de difusión limitada».

En concreto, el apartado 1.5 de la Resolución de 8 de septiembre de 2025, relativo a la protección y gestión de la información y de la documentación, reconoce expresamente que la información constituye un activo estratégico para cualquier organización y, debido a su carácter sensible, los operadores deben establecer procedimientos específicos para su gestión, tratamiento y protección, aplicando las medidas de seguridad adecuadas con independencia del soporte en que se encuentre.

Asimismo, la mencionada Resolución dispone que toda la documentación generada en aplicación de la Ley 8/2011 y del Real Decreto 704/2011 deberá tratarse conforme al nivel de clasificación que resulte aplicable. De hecho, la disposición adicional segunda de la Ley 8/2011 determina que el grado de clasificación del Plan de Seguridad del Operador deberá figurar expresamente en el acto de aprobación correspondiente. En consecuencia, el tratamiento y custodia de estos documentos debe ajustarse a las directrices dictadas por la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada del Centro Nacional de Inteligencia respecto del manejo de información con clasificación de «difusión limitada».

En este sentido, la propia resolución remite al documento *OR-ASIP-04-01.04 Orientaciones para el manejo de información clasificada con grado de difusión limitada*, elaborado por la Oficina Nacional de Seguridad y cuyo objetivo es establecer las normas y medidas mínimas que deben aplicar las personas, organismos y entidades que gestionen este tipo de información, lo que garantiza su adecuada protección.

Respecto al acceso a la información clasificada como de «difusión limitada» o equivalente, dicho documento establece —con carácter general y en línea con la Resolución de 8 de septiembre de 2015 mencionada— tres principios esenciales: la información no podrá ser divulgada al público ni a personas no autorizadas; únicamente tendrán acceso quienes acrediten una necesidad objetiva de conocerla para el desempeño de sus funciones; y el personal autorizado deberá haber recibido formación específica sobre el tratamiento de información clasificada, siendo plenamente consciente de las responsabilidades derivadas de su custodia y protección.

En consecuencia, las infraestructuras de Cercanías Madrid quedan sometidas al régimen especial de protección previsto en la Ley 8/2011 y en el resto de las disposiciones mencionadas. Su gestión corresponde a operadores formalmente designados como críticos, lo que implica la obligación de preservar la confidencialidad de toda aquella información técnica, operativa y de seguridad cuya divulgación pudiera comprometer la protección de estas infraestructuras, todo ello dentro de los límites establecidos por la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y transparencia administrativa.

Por ello, y sentado el marco jurídico que rige el funcionamiento de Cercanías Madrid como infraestructura crítica, resulta necesario analizar si la aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1.a) y d) LTAIPBG es conforme a derecho. El artículo 34 LTPCM relativo a los límites al derecho de acceso a la información pública remite a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado, y señala que la aplicación de los límites habrá de ser justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Así pues, habrá de estar a lo dispuesto en el artículo 14 LTAIBG, como legislación básica del Estado, que establece los límites de acceso a la información.

Este Consejo entiende que la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras ha justificado la aplicación de los límites establecidos en el artículo 14.1.a) y d) LTAIBG relativos a la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. La calificación de Cercanías Madrid como operador crítico, conlleva el cumplimiento en lo dispuesto en la normativa de infraestructuras críticas contenida en la citada Ley 8/2011 y en el Real Decreto 704/2011. Como se ha señalado anteriormente, esta normativa establece que el contenido de la información clasificada como de «difusión limitada» o equivalente no debe ser revelado al público o a personal no autorizado.

El informe de valoración de las obras solicitado es una información relativa a la infraestructura e instalaciones del operador crítico y, por tanto, está clasificada por la citada normativa como información de «difusión limitada» o equivalente, por lo que es una información que no puede ser revelada al público en general y, por ende, al reclamante.

La normativa por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas tiene como objeto la protección de las mismas frente a los diferentes desafíos que confieren a la seguridad nacional, tal y como se desprende del preámbulo de la Ley 8/2011, así como «mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten a infraestructuras críticas», según establece su artículo 1.

Así este marco jurídico se erige como una herramienta fundamental para garantizar la seguridad nacional y ciudadana frente a diversas amenazas. Por ello, la finalidad de protección de un interés jurídico superior que tiene esta normativa —como es la seguridad nacional y ciudadana— prevalece sobre el otro bien jurídico señalado por el reclamante, que en este caso es la libertad de expresión. En este sentido, se recuerda lo argumentado por la Dirección General reclamada en su escrito de alegaciones:

«La resolución recurrida no impide el ejercicio de la libertad de información, sino que limita el acceso a una información concreta cuya divulgación afectaría a la seguridad y protección de infraestructuras críticas, ámbito en el que el interés público a preservar resulta prevalente.

En consecuencia, no puede apreciarse que la denegación del acceso constituya una injerencia en la esencia del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 10 del CEDH, ni que la condición profesional del solicitante determine, por sí sola, la prevalencia del interés en el acceso frente a los límites legalmente establecidos».

Por todo lo expuesto, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos considera correcta la aplicación de los límites invocados por la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras. A nuestro juicio, ha quedado acreditada la aplicación de los límites previstos en los artículos 14.1.a) y d) LTAIPBG, por lo que procede desestimar la reclamación formulada.

Asimismo, se recuerda la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que fija como uno de sus objetivos que los poderes públicos garanticen la seguridad ciudadana y aseguren que los servicios básicos que utiliza la comunidad funcionen con normalidad, además de prevenir delitos e infracciones vinculadas a esos fines. En su artículo 36 se tipifica como infracción grave la intrusión o acceso no autorizado a infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad. En particular, el transporte se considera un servicio básico según la disposición adicional sexta de la norma. En consecuencia, invadir instalaciones de transporte constituye una infracción grave, lo que refuerza la justificación legal para proteger información sensible relativa a esas infraestructuras frente a posibles vulneraciones de seguridad.

QUINTO. En la Resolución impugnada, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo desestimó la petición del reclamante por ser de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIPBG, relativo a «[l]a garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión». La concurrencia de este límite fue fundamentada en los siguientes términos:

«En relación con el límite establecido en el artículo 14.1.k), es necesario señalar que, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, ha iniciado el proceso de licitación del contrato para desarrollar el estudio de viabilidad de la conexión ferroviaria de Cercanías de Madrid entre las localidades de Móstoles y Navacarnero. Para ello, solicitó a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, la documentación relativa a dicho proyecto.

El informe al que hace referencia la solicitud, forma parte del expediente trasladado al Ministerio que, dado su carácter confidencial lleva aparejada una cláusula de confidencialidad que impide su difusión o comunicación a terceras personas o entidades, ni publicarla en redes sociales ni otros medios de comunicación. En la situación actual, al margen de la naturaleza confidencial del documento, tampoco procedería facilitar información que afecta a este expediente ya que ello podría afectar al correcto desenvolvimiento del proceso de decisión administrativa. De acuerdo con el principio de eficacia en la actuación pública, este límite busca garantizar un espacio deliberativo libre de alteraciones que puedan afectar a la decisión final orientada a satisfacer el interés general».

De lo expuesto por el órgano reclamado se concluye que en el momento de la petición de información existía un proceso de toma de decisiones en curso. En este sentido, se recuerda que la concurrencia del límite mencionado fue abordada de nuevo por la Dirección General reclamada en su escrito de alegaciones, que la reafirmó en los siguientes términos:

«La resolución recurrida se apoya en la necesidad de salvaguardar el correcto desenvolvimiento del proceso de toma de decisión administrativa actualmente en curso. El hecho de que se esté tramitando una licitación para el estudio de viabilidad de la actuación no elimina el riesgo de afectación al proceso decisorio, sino que refuerza la exigencia de preservar la neutralidad y objetividad de las valoraciones técnicas y económicas que deben efectuarse. La protección dispensada por dicho límite no exige acreditar una interferencia efectiva, bastando con la existencia de un riesgo razonable de condicionamiento del proceso decisorio, riesgo que concurre cuando la información solicitada se integra en el mismo ámbito material objeto de análisis.

En consecuencia, la denegación del acceso se considera ajustada a Derecho, al responder a una aplicación coherente, justificada y proporcionada de los límites legalmente previstos, orientada a la protección de intereses públicos prevalentes vinculados tanto a la seguridad como al correcto funcionamiento de la decisión administrativa»

Si tenemos en cuenta las circunstancias señaladas por la Dirección General reclamada, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible había iniciado, en el momento de la solicitud, un proceso de licitación del contrato relativo al estudio de viabilidad de la conexión entre las localidades de Móstoles y Navalcarnero mediante la red de Cercanías Madrid. Fue en este contexto en el que la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras remitió la documentación relativa a dicho proyecto. Asimismo, el órgano reclamado ha manifestado que el informe solicitado lleva «aparejada una cláusula de confidencialidad que impide su difusión o comunicación a terceras personas o entidades».

Por todo lo expuesto, este Consejo de Transparencia y Protección de Datos considera que la reclamación debe ser desestimada por ser también de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIPBG, relativo a «[l]a garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión». Esta aplicación encuentra su justificación en dos argumentos. El primer de ellos es el carácter confidencial del informe, en el que se incluyó una cláusula de confidencialidad. El segundo de ellos es que las peticiones del reclamante han tenido lugar durante un proceso de licitación inconcluso

En virtud de los antecedentes y fundamentos jurídicos anteriores y de acuerdo con lo establecido en las normas citadas

RESUELVO

DESESTIMAR la reclamación formulada por [REDACTED]

Según establece el artículo 47.1 LTPCM, la reclamación prevista en este artículo tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos según lo dispuesto en el artículo 112.2 LPAC.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa (artículo 114 1.b LPAC), podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el plazo de dos meses contados a partir del día siguiente a la fecha en que reciba la notificación de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de Julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LRJCA). Todo ello, sin perjuicio de interponer cualquier otro recurso que estime pertinente, según dispone el artículo 40.2 LPAC.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS
Jesús María González García

Firmado digitalmente por: JESÚS MARÍA GONZÁLEZ GARCÍA - ***2050**
Fecha: 2026.08.14 01:53