



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF: 001-019484

N/REF: R/0105/2018 (100-000471)

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], mediante escrito con entrada el 27 de febrero de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de diciembre de 2017, [REDACTED] solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, en base a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

*- Todas y cada una de las inspecciones recogidas en el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril a día de hoy. En concreto y de acuerdo al Modelo AI de Comunicación de Inspecciones al Registro recogido en el anexo de la Orden FOM/1951/2005, de 10 de junio, por la que se aprueba la instrucción sobre las inspecciones técnicas en los puentes de ferrocarril (ITPF-05), para cada inspección registrada solicito las siguientes categorías de información:*

1. *Tipo de inspección: básica, principal o especial.*
2. *Fecha de inspección.*
3. *Identificación de la estructura: administrador, línea, tramo, punto kilométrico, provincia, denominación, referencia y año aproximado de construcción.*
4. *Daños de clase 1, si los hubiere: elemento estructural (A, B, C, D, E, F, G), tipo de daños (A, B, C, D, E, F, G), localizado o generalizado (L, G), plazo de*

[reclamaciones@conseiodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@conseiodetransparencia.es)



reparación en meses (6, 12, 24, 36), limitación de circulación (A, B, C, D), requiere inspección especial (sí, no).

5. Evaluación global de evolución de daños respecto a inspección anterior: sin evolución, poco importante, importante.

6. Resultado de la inspección: favorable, desfavorable (con daños de clase 1).

- Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas de acuerdo al Modelo AI de Comunicación de Inspecciones al Registro recogido en el anexo de la Orden FOM/1951/2005 para evitar así cualquier acción previa de reelaboración.
- En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, entidad o unidad correspondiente (documentos en papel, PDF...), previa anonimización de datos de carácter personal y disociación de aquellas categorías de información no solicitada en mi solicitud de derecho de acceso.
- En los casos en que la aplicación de los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013 constituya un acceso parcial a la información solicitada y en virtud del artículo 16 de la Ley 19/2013, solicito la identificación específica de los límites previstos en los artículos 14 y 15 de cada una de las partes omitidas de la información pública proporcionada al constituir información afectada por el límite correspondiente.

2. Por Resolución de 21 de febrero de 2018, el MINISTERIO DE FOMENTO contestó a [REDACTED], informándole en los siguientes términos:

- De acuerdo con el apartado 1, del artículo 14, de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública (letra d) o para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (letra g).
- Una vez analizada la solicitud, se considera que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada, toda vez que se refiere a infraestructuras de transporte de carácter esencial y contiene datos que podrían afectar a la seguridad global del transporte ferroviario como servicio estratégico
- En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los apartados d) y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se deniega el acceso a la información cuya solicitud ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.

3. Mediante escrito de fecha de entrada 27 de febrero de 2018, [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:



1. La solicitud original se envió el 22 de noviembre de 2017 y se registró con el número de expediente 001-018784. La solicitud se trasladó a ADIF, quien se declaró incompetente para resolverla al no poseer la información. Esto motivó que presentara una queja ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, registrada con el expediente Q/0001/2018.

2. El 22 de diciembre de 2017, se registró una nueva solicitud con el número de expediente 001-019484 y se trasladó a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF). Un mes más tarde, se me notificó una ampliación de plazo debido al volumen de la información solicitada y se me requirió una dirección postal para enviarme la documentación correspondiente (captura de pantalla adjunta). Sin embargo, el 21 de febrero de 2018 la AESF emite resolución de mi solicitud denegando el acceso a toda la información solicitada basándose en los límites previstos en los artículos 14.d) y g) de la Ley 19/2013. Es decir, se han necesitado tres meses para responder a mi solicitud original, denegándome finalmente el acceso en una resolución de dos páginas. Cabe recordar que la ampliación de plazo prevista en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 se aplica en aquellos casos en los que "el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario". No creo que una resolución desestimatoria de dos páginas basándose en dos límites previstos en la Ley de Transparencia se ajuste al concepto de "volumen o complejidad" descrito en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013.

3. Antes de entrar en el fondo de mi reclamación, cabe recordar que la presente solicitud la realizo en mi condición de periodista de El Confidencial, editado por Titania Compañía Editorial S.L., tal y como pongo de manifiesto en el encabezado de mi solicitud. De acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, transpuesta al ordenamiento jurídico español en virtud del artículo 10.2 de la Constitución Española, explicada en detalle en la Resolución 10/2017 del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, los periodistas gozamos de una mayor protección en la aplicación del derecho de acceso a la información ya que, en el caso de que se nos deniegue este derecho, tal y como ha realizado la AESF, se nos impide en consecuencia el ejercicio del derecho fundamental a informar consagrado en el artículo 20.1 d). En este sentido, cabe recordar que la Sentencia en apelación 51/2017, de 11 de septiembre de 2017, de la Audiencia Nacional establece que "el derecho constitucional de acceso a la información pública sí que tiene naturaleza de derecho fundamental en aquellos casos en que forma parte del contenido esencial de un derecho fundamental" (Fundamento de Derecho Cuarto). Por lo tanto, en este caso, debido a que el sujeto que solicita información es un periodista y así lo hago constar, la Ley 19/2013 pasa a tener naturaleza de derecho fundamental y, por lo tanto, el interés público cobra especial relevancia.

4. Entrando en el fondo de la reclamación, la AESF deniega totalmente la información solicitada en virtud de dos límites: la seguridad pública (artículo 14.d) y las funciones administrativas de vigilancia (artículo 14.g). Respecto al primer límite, no se puede sostener que el acceso a la información afecte a la seguridad



*pública, ya que la seguridad pública es una tarea de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la AESF no tiene atribuidas estas competencias. La AESF alega que "la divulgación de la información supondría un perjuicio para la materia señalada". En todo caso, lo que "supondría un perjuicio para la materia señalada" y para la seguridad pública es el supuesto mal estado de algunos puentes, nunca que los ciudadanos conozcan esta información. Resulta mucho más peligroso para los ciudadanos el mal estado de un determinado puente que estos mismos ciudadanos conozcan que un determinado puente se encuentre en mal estado. Por esta razón, el interés público prevalece en este caso sobre el límite previsto en el artículo 14. d), ya que conocer la información solicitada permite conocer el estado real de los puentes ferroviarios y conocer el estado de infraestructuras sufragadas con fondos públicos.*

*5. En cuarto al artículo 14.1. g), la AESF no ejerce el test de daño a la hora de aplicar este límite, incumpliendo de esta forma los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Cabe recordar que lo que se solicita son los resultados de las inspecciones, no el procedimiento de inspecciones, por lo que las actividades de inspección, vigilancia y control contempladas en el artículo 14.1. g) no se verían afectadas por el conocimiento de la información solicitada. De aplicarse este límite de acuerdo a la interpretación manifestada por la AESF, el Gobierno nunca podría dar información sobre el balance de criminalidad o las sanciones de tráfico, por poner algunos ejemplos.*

*6. En resumen, el acceso a la información solicitada permitirá "una mejor fiscalización de la actividad pública" y, por tanto, promoverá "la eficiencia y eficacia del Estado", tal y como establece el Preámbulo de la Ley de Transparencia.*

*7. Por todo ello, solicito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que inste a la AESF a facilitarme toda la información solicitada en mi solicitud de acceso a la información pública.*

4. El día 28 de febrero de 2018, el Consejo de Transparencia remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, a través de su Unidad de Información de Transparencia, para que formulara alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 9 de marzo de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:

- *La información solicitada se refiere a un sector de actividad, el transporte, reconocido como estratégico en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, por cuanto que proporciona un servicio esencial. En este contexto, los puentes de ferrocarril se convierten en instalaciones esenciales para el normal desarrollo del transporte ferroviario, con evidentes repercusiones en su seguridad.*
- *Los datos técnicos de los puentes, cuya entrega se solicita, supondrían, con su divulgación, un perjuicio para la seguridad, toda vez que los puentes junto con la infraestructura ferroviaria en su conjunto, son infraestructuras de transporte de carácter esencial y podría verse afectada la seguridad global del transporte*



ferroviario como servicio estratégico, teniendo en cuenta el contexto de seguridad en el que se encuentra nuestro país.

- En cuanto a la ampliación del plazo, se consideró necesaria, dada la complejidad de la información solicitada, para poder realizar un análisis minucioso de su contenido que permitiese ponderar de manera adecuada el derecho al acceso a la información con la necesaria garantía de la seguridad pública y de las actuaciones de supervisión y control que justificasen la adopción de la decisión.
  - Hay que tener en cuenta que, entre los datos solicitados, junto a las inspecciones realizadas y sus fechas, se encuentran datos relativos a la identificación de la estructura y su morfología: línea, tramo, punto kilométrico, provincia, denominación, año de construcción, limitaciones de circulación, tipología, materiales de construcción, etc. De la lectura de los datos, es claro que se está solicitando un mapa de la estructura ferroviaria relativa a los puentes, lo que afecta directamente a la seguridad del sistema.
  - En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en los apartados d) y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se estima que debe denegarse el acceso a la información cuya solicitud ha quedado identificada en el párrafo primero de esta resolución.
5. El 8 de mayo de 2018 tiene entrada nuevo escrito remitido por la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO por el que se adjunta el Informe emitido por el Centro Nacional de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC)

(...)

*Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, conforme al artículo 3.1 del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el reglamento de protección de las infraestructuras críticas, contiene información completa, actualizada y contrastada de las infraestructuras estratégicas ubicadas en territorio nacional, incluyendo las críticas, así como aquellas clasificadas como Infraestructuras Críticas Europeas que afectan al Estado español con arreglo a la Directiva Europea 2008/114/CE.*

*Asimismo, el artículo 4.1 del citado Reglamento establece el contenido de dicho Catálogo, al que deberán incorporarse, entre otros datos, los relativos a la descripción de las infraestructuras, su ubicación, titularidad y administración, servicios que prestan, medios de contacto, nivel de seguridad que precisan en función de los riesgos evaluados, así como la información obtenida de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho artículo, en su apartado 3, establece que, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de secretos oficiales, el Catálogo tiene la clasificación de SECRETO, conferida por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, clasificación que comprende, además de*



*los datos contenidos en el propio Catálogo, los equipos, aplicaciones informáticas y sistemas de comunicaciones inherentes al mismo.*

*4. Actualmente en este Catálogo ya hay incorporadas infraestructuras del Sector Transporte, Subsector Ferroviario, que tienen la consideración de infraestructuras estratégicas y, en su caso, de infraestructuras críticas, siendo gestionadas por empresas o entidades que han sido designados como operadores críticos en el Sector del Transporte, Subsector Ferroviario por parte de la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas según se establece en las Resoluciones emitidas por el Presidente de la Comisión y cuyos expedientes constan en este Centro con número 33/2015 y 34/2015.*

*Por todo lo expuesto anteriormente, es por lo que procede la limitación de esta información, según estipula el art. 14.1 de la Ley de 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dado que la difusión de dicha información puede afectar a la seguridad nacional y la seguridad pública.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, 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 a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, deben atenderse las consideraciones del reclamante respecto del retraso en suministrarle una respuesta a su solicitud de información.  
A este respecto, entendemos que debemos atenernos a la fecha en la que se presentó la solicitud cuya respuesta ahora se reclama. Dicha presentación se produjo el 22 de diciembre de 2017 y, tal y como figura en los antecedentes de



hecho, la misma fue atendida mediante resolución de 21 de febrero previa ampliación del plazo para resolver.

Respecto de la ampliación del plazo para resolver una solicitud de información debe atenderse, además de al criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG- criterio 5 de 2015, a lo ya indicado por este Organismo en diversas resoluciones, como la R/0542/2017, en la que se razona lo siguiente:

*Lo que este precepto no permite es ampliar el plazo únicamente para disponer de más tiempo para preparar la resolución denegatoria del acceso, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso. La ampliación del plazo tiene sentido siempre y cuando se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida por ser necesaria la ampliación para encontrarla y ponerla a disposición del solicitante; es decir, por tener que realizar labores reales para identificar los informes donde puede estar archivado el expediente o en las propias bases de datos, porque afecta a un número muy importante de documentos y tiene que realizarse una búsqueda de los mismos que excede del tiempo de un mes o porque la entrega de documentos requiere de procesos de escaneo y anonimización importantes. Todo ello, con la intención de recabar efectivamente la información o documentación requeridas para entregársela al solicitante. En el presente caso, la Administración simplemente ha realizado un análisis intelectual y jurídico de la solicitud y ha entendido que debería realizar unas labores que no está dispuesta a asumir, para lo cual no necesitaba ampliar el plazo de contestación, ya que la contestación, tal y como ha sido realizada, pudiera haberla hecho en un plazo mucho más breve de tiempo, siempre dentro de ese mes inicial.*

*A este respecto, y como este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya puso de manifiesto en el criterio interpretativo nº 5 de 2015, la situación de volumen o complejidad de la información a la que la LTAIBG vincula la ampliación del plazo para resolver debe quedar debidamente justificada.*

Asimismo, se hace notar que la denegación de la información parece basarse en la naturaleza de la información y ello por cuanto la respuesta y, más concretamente, el escrito de alegaciones, señala la condición de estratégico del sector ferroviario y el perjuicio para la seguridad que supondría el dar los considerados por la Administración *datos técnicos* de los puentes ferroviarios como elementos esenciales de dicho sector. Es decir, a pesar de que se alega que la ampliación del plazo estaba destinada a un análisis minucioso de lo solicitado, lo cierto es, a nuestro juicio, que el tipo de información solicitada resultaba claro desde el principio y que, por lo tanto, parecería innecesario proceder a la ampliación del plazo legalmente indicado para dictar una resolución.



Esta conclusión se ve apoyada por la circunstancia de que, tal y como consta en el expediente, la Administración se puso en contacto con el solicitante para pedirle su dirección postal en términos bastante claros y que permitirían concluir que, en efecto, la información le iba a ser proporcionada: *“debido al volumen de la formación necesaria para resolver su solicitud, se solicita su dirección postal para poder remitirle la documentación correspondiente a su petición”*.

Por lo tanto, puede concluirse que la ampliación del plazo para dictar resolución no resulta conforme con lo establecido en la LTAIBG y con la interpretación realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

4. Por otro lado, y ya entrando en el fondo del asunto, en el presente caso, la Administración deniega la información porque, a su juicio, afecta a la seguridad pública, lo que constituye un límite al acceso contenido en el artículo 14.1 d) de la LTAIBG, al ser los puentes de ferrocarril estructuras críticas. En este sentido, sostiene, en vía de Reclamación, que *entre los datos solicitados, junto a las inspecciones realizadas y sus fechas, se encuentran datos relativos a la identificación de la estructura y su morfología: línea, tramo, punto kilométrico, provincia, denominación, año de construcción, limitaciones de circulación, tipología, materiales de construcción, etc. De la lectura de los datos, es claro que se está solicitando un mapa de la estructura ferroviaria relativa a los puentes, lo que afecta directamente a la seguridad del sistema.*

Es cierto que la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, tiene por objeto *establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de los distintos órganos de las Administraciones Públicas en materia de protección de infraestructuras críticas, previa identificación y designación de las mismas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten a infraestructuras críticas.*

Así, esta norma define las Infraestructuras estratégicas como *las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales.* Igualmente, define las Infraestructuras críticas como *las infraestructuras estratégicas cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales.*

Igualmente, crea en su artículo 4, el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas (en adelante, el Catálogo), instrumento que contiene toda la información y valoración de las infraestructuras estratégicas del país, entre las que se hallarán incluidas aquellas clasificadas como Críticas o Críticas Europeas





La documentación contenida en el Catálogo (se trata de información completa, actualizada y contrastada sobre la totalidad de las infraestructuras estratégicas en el territorio nacional, su ubicación, titularidad, servicio que presta, nivel de seguridad que precisan, etcétera), será calificada como SECRETA, dada la alta sensibilidad para la seguridad nacional de la información contenida en dicho Catálogo. Comprende más de 3.500 instalaciones e infraestructuras sensibles dentro de las siguientes áreas estratégicas:

- \* Energía
- \* Industria Nuclear
- \* Tecnológicas de la Información
- \* Transportes
- \* Suministro de Agua
- \* Suministro de Alimentos
- \* Salud
- \* Sistema Financiero
- \* Industria Química
- \* Espacio
- \* Recursos
- \* Administración

El Catálogo contiene la descripción de las infraestructuras, los medios de contacto con las mismas, el tipo de instalación, datos geográficos y de localización, información de seguridad, riesgos evaluados, información de las fuerzas de seguridad, e información audiovisual.

El Sector Transportes incluye aeropuertos, puertos, ferrocarril y carreteras. Todo ello, bajo unos rigurosos principios de la protección de las infraestructuras donde no todo su funcionamiento es crítico y cada sector es diferente.

5. Por otra parte, la ORDEN FOM/1951/2005, de 10 de junio, por la que se aprueba la instrucción sobre las inspecciones técnicas en los puentes de ferrocarril, establece que *La conservación de las infraestructuras ferroviarias es una necesidad básica, tanto para la seguridad del tráfico ferroviario, como para el mantenimiento de un adecuado nivel de servicio durante su vida útil. Los puentes de ferrocarril constituyen puntos vitales de dichas infraestructuras, por lo que su mantenimiento y conservación requiere una atención especial. Ello obliga a llevar*





*a cabo inspecciones técnicas de carácter periódico, así como, en su caso, las reparaciones que procedan, con la finalidad, por una parte, de evitar riesgos que puedan producir accidentes, con posibles daños a personas y bienes, e interrupciones de un servicio básico de transportes como es el ferroviario y, por otra, de mantenerlos en condiciones adecuadas de uso, minimizando los costes asociados a su conservación.*

Esta Orden crea el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril, de carácter y uso interno, y adscrito al órgano competente de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, de aplicación a todos los puentes de ferrocarril de nueva construcción o en servicio, y dispone que *Los administradores de infraestructuras ferroviarias integradas en la Red Ferroviaria de Interés General, remitirán al Registro que se crea los datos de las inspecciones y pruebas de carga realizadas en puentes de ferrocarril que formen parte de ellas, en los términos y modelos establecidos en la Instrucción que se aprueba por esta Orden.*

Su objeto es *Obtener información sobre el estado funcional y resistente de un puente en un momento dado, con el fin de verificar que es capaz de cumplir la función para la que ha sido construido, con un nivel de seguridad aceptable* (apartado 2.1)

Igualmente, el objeto del Registro de las inspecciones es *Recopilar información básica sobre los resultados de las inspecciones y pruebas de carga realizadas en los puentes sometidos a esta Instrucción, así como las incidencias acaecidas y las reparaciones realizadas en los mismos* (apartado 5.1).

El Registro contiene la información siguiente:

- a) Ubicación.
- b) Fecha aproximada de construcción.
- c) Resultados de las inspecciones básicas consideradas relevantes.
- d) Resultados de las inspecciones principales realizadas.
- e) Resultados de las inspecciones especiales realizadas.
- f) Comunicación del subsanado, en su caso, de las deficiencias que, como consecuencia de las inspecciones principales, se hayan realizado.
- g) Copia del acta de la prueba de carga.
- h) Cualquier incidente susceptible de afectar a la seguridad del puente.

Pues bien, tal y como se desprende de los términos de la solicitud, es a información contenida en dicho Registro a la que pretende acceder el Reclamante.



6. A la vista de lo expuesto, este Consejo de Transparencia entiende que la seguridad que se pretende conseguir con el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril es la propia del puente inspeccionado, de tal manera que se garantice la seguridad del tráfico ferroviario y se tenga la certeza de que va a resistir en el tiempo, pudiendo cumplir los fines para los que fueron construidos. Todo ello para evitar riesgos que puedan producir accidentes, con posibles daños a personas y bienes, e interrupciones de un servicio básico de transportes como es el ferroviario.

Asimismo, debe considerarse que el objeto de la solicitud no es acceder al catálogo de infraestructuras críticas que, como hemos indicado, tiene acceso reservado. De hecho, con la solicitud de información entendemos que no se va a producir un conocimiento de aquellos puentes ferroviarios que, a su vez, tengan la condición de infraestructura crítica y que, como tal, esté incluida en el indicado Catálogo, y ello por cuanto no va a poder realizarse la correlación entre amasa fuentes de información. Asimismo, no consta a este Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno, porque no ha sido aportado por la Administración, que los puentes ferroviarios contenidos en el registro de inspecciones, que es por los que se interesa el solicitante, estén incluidos en el Catálogo mencionado. Por lo tanto, no podría concluirse a nuestro juicio que con la solicitud de información que ahora se analiza se esté pidiendo acceso a información del Catálogo Nacional de Infraestructuras.

En estas condiciones, a nuestro juicio, la información sobre las inspecciones realizadas no afecta a la Seguridad Pública, entendida como *la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, **huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas** (Exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).*



Teniendo esto en cuenta, podría en cambio alegarse que, precisamente la garantía de la seguridad pública, es la que podría alcanzarse con el acceso a la información solicitada. Y ello de tal manera que pudiera conocerse por los afectados, esto es, por los ciudadanos, las medidas adoptadas por los poderes públicos, en este caso el MINISTERIO DE FOMENTO, para la garantía del correcto funcionamiento y viabilidad de un servicio esencial como es el del transporte ferroviario.

A este respecto, debe recordarse que la Constitución Española, en su art. 51 indica lo siguiente:

*Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*

7. Asimismo, en nuestra opinión, la solicitud de acceso tampoco pretende crear un mapa de puentes de ferrocarril, sino conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos en un asunto crucial para el interés público como es la seguridad en los transportes terrestres por ferrocarril, lo que coincide con la finalidad de la LTAIBG. Dicha norma, tal y como indica su Preámbulo considera que *Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*

Por ello, aunque los puentes de ferrocarril sean una infraestructura crítica y existiera el daño a la seguridad pública, que no se aprecia en modo alguno tal y como hemos razonado en los apartados precedentes, prevalecería el interés público superior de conocer la información, pues afecta al estado de infraestructuras de uso público y a la seguridad de los usuarios de la red nacional de transporte de ferrocarril, siendo la seguridad física y vital de los ciudadanos un derecho más digno de protección que el hipotético - por no justificado - daño invocado.

En este punto, debemos tener en cuenta que la aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, donde se recalca que :

*“los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.*

*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.*

*Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público)."*

Por otro lado, los Tribunales de Justicia se han pronunciado sobre esta cuestión. Sin ánimo de ser exhaustivos, pueden señalarse los siguientes pronunciamientos judiciales:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015

*"(...)Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

- *"La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...).*

En la sentencia de 7 de noviembre de 2016 dictada en el recurso de apelación presentado frente a la sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO38/2016

*"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los*



*gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

Asimismo, el Tribunal Supremo ha indicado, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, lo siguiente:

*"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración") debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa 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."*



Por lo tanto, la limitación del acceso a información que se solicita en aplicación del derecho regulado por la LTAIBG debe, además de aplicarse restrictivamente, quedar debidamente justificada y argumentada, circunstancia que, ciertamente y a nuestro juicio, no se ha producido debidamente en el caso que nos ocupa.

Por lo expuesto, no resulta de aplicación el límite invocado.

8. Alega igualmente la Administración que resulta de aplicación otro límite contenido en el artículo 14.1 g) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*

Este límite ya ha sido objeto de análisis anteriormente por este Consejo de Transparencia. Así, por ejemplo, en los procedimientos R/0482/2015 y R/0340/2017 se razonaba lo siguiente:

*“El límite invocado por la Administración ha sido interpretado por este Consejo en el sentido de que las funciones de vigilancia, inspección y control cuyo desempeño estuviera encomendado al organismo, podrían ser perjudicadas si el procedimiento de inspección se estuviera desarrollando y el proporcionar esa información hiciera peligrar el resultado final. También, por ejemplo, en el supuesto de que, acabada la inspección o la actividad de control, se estuviera a la espera de dictar una Resolución final en base a las mismas, o que el acceso a la información fuera solicitado por la misma persona que está siendo objeto de vigilancia, inspección o control. Asimismo, este Consejo de Transparencia ha interpretado que las funciones de vigilancia, inspección y control también pudieran verse perjudicadas cuando el acceso a la información solicitada pudiera suponer que se desvelaran procedimientos o métodos de trabajo cuyo conocimiento, con carácter previo y general, pudieran comprometer el correcto desarrollo y tramitación de un concreto expediente.”*

*“En el presente caso, no estamos ante actuaciones procedimentales de un expediente que deban ser objeto de reserva por poder afectar a actuaciones en curso o posteriores que perjudiquen futuras decisiones del Organismo o impidan realizar labores de prevención o control dentro de las funciones que legalmente tiene encomendadas. Por ello, este Consejo de Transparencia entiende que este límite no es aplicable al presente caso.”*

Estos razonamientos son perfectamente aplicables al presente caso, en el que la Administración no ha justificado mínimamente porqué resulta de aplicación el límite, ciñéndose a invocarlo, lo que no es conforme con el Criterio Interpretativo de este Consejo de Transparencia ni con la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Asimismo, debe recordarse que la información que se solicita viene referida a inspecciones ya realizadas, no comprometiéndolo, por lo tanto, el desarrollo y, en consecuencia, el resultado de la inspección. Teniendo en cuenta este argumento y



la directa relación de la información solicitada con el control del cumplimiento por parte de los organismos públicos competentes de que se llevan a cabo las actuaciones necesarias para garantizar la viabilidad y adecuada condición técnica de esta infraestructura, en beneficio de los ciudadanos usuarios, debemos entender que no resulta de aplicación el límite al acceso señalado.

9. En conclusión, este Consejo de Transparencia entiende que la presente Reclamación debe ser estimada, por lo que Administración debe facilitar al Reclamante la siguiente información:

*Todas y cada una de las inspecciones recogidas en el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril a día de hoy. En concreto y de acuerdo al Modelo AI de Comunicación de Inspecciones al Registro recogido en el anexo de la Orden FOM/1951/2005, de 10 de junio, por la que se aprueba la instrucción sobre las inspecciones técnicas en los puentes de ferrocarril (ITPF-05), para cada inspección registrada solicito las siguientes categorías de información:*

- 1. Tipo de inspección: básica, principal o especial.*
- 2. Fecha de inspección.*
- 3. Identificación de la estructura: administrador, línea, tramo, punto kilométrico, provincia, denominación, referencia y año aproximado de construcción.*
- 4. Daños de clase 1, si los hubiere: elemento estructural (A, B, C, D, E, F, G), tipo de daños (A, B, C, D, E, F, G), localizado o generalizado (L, G), plazo de reparación en meses (6, 12, 24, 36), limitación de circulación (A, B, C, D), requiere inspección especial (sí, no).*
- 5. Evaluación global de evolución de daños respecto a inspección anterior: sin evolución, poco importante, importante.*
- 6. Resultado de la inspección: favorable, desfavorable (con daños de clase 1).*

*En formato accesible (archivo .csv, .txt, xls, xlsx o cualquier base de datos), si fuera posible, extrayendo las categorías de información concretas solicitadas de acuerdo al Modelo AI de Comunicación de Inspecciones al Registro recogido en el anexo de la Orden FOM/1951/2005.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 27 de febrero de 2018, contra la Resolución del MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 21 de febrero de 2018.





**SEGUNDO: INSTAR** al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la información referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

