



Roj: **STS 1256/2021 - ECLI:ES:TS:2021:1256**

Id Cendoj: **28079130032021100058**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **25/03/2021**

Nº de Recurso: **2578/2020**

Nº de Resolución: **454/2021**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 5141/2019,**
ATS 10012/2020,
STS 1256/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 454/2021

Fecha de sentencia: 25/03/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2578/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 16/03/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2578/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 454/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat D. Eduardo Calvo Rojas



D^a. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Fernando Román García

En Madrid, a 25 de marzo de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2578/2020, interpuesto por la Administración del Estado (Ministerio de Fomento), representada y defendida por el Abogado del Estado contra la sentencia de 23 de diciembre de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación número 58/2019, sobre acceso a la información pública, en el que ha intervenido como parte recurrida el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por el Procurador de los Tribunales D. Álvaro García de la Noceda de las Alas Pumariño.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 23 de diciembre de 2019 con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

" ESTIMAMOS en parte el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3, en el procedimiento núm. 22/2018, revocamos la sentencia de instancia y, en su lugar, estimamos en parte la demanda de la Administración General del Estado y anulamos en parte la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, en su lugar, ordenamos que se facilite a don Ezequias la información solicitada referente al Registro de Puentes de Ferrocarril, en concreto la información contenida en el modelo AI de Comunicaciones 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 de los puentes de ferrocarril, permitiendo al Ministerio de Fomento que altere los datos que permitan una localización exacta de la infraestructura ferroviaria, facilitando en su lugar una información sustitutiva que sea útil a los efectos de la investigación periodística pretendida por el solicitante, y solo en caso estrictamente necesario autorizamos la supresión de los datos cuando no sea posible facilitar información sustitutiva sin identificar la infraestructura ferroviaria. El Ministerio de Fomento deberá obrar según las indicaciones que se hacen en la fundamentación jurídica de esta sentencia. Sin costas."

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por el Abogado del Estado, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 4 de marzo de 2020 tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección de Admisión dictó auto de 30 de octubre de 2020, con los siguientes pronunciamientos entre otros:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2578/2020 preparado el Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado -Ministerio de Fomento-, contra la sentencia dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 23 de diciembre de 2019, en el recurso de apelación n.º 58/2019.

2.º) Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consisten en:

(i) Aclarar si el derecho de acceso a la información pública permite acceder a los datos técnicos y de inspecciones de infraestructuras que, si bien no se han calificado de críticas (para las que se establece la confidencialidad), resultan estratégicas; o si, por el contrario, resulta de plena aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.d) LTBG.

(ii) Determinar si el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de un profesional de la información (periodista) implica que la interpretación y aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTBG deba realizarse con mayores cautelas o de forma aún más restrictiva.

(iii) Aclarar si mediante la estimación de un recurso contencioso-administrativo contra una denegación de acceso a la información, el órgano judicial puede imponer dicho acceso en unas condiciones tales que impliquen la necesaria reelaboración de la información y/o datos solicitados teniendo en cuenta lo dispuesto en artículo 18.1.c) LTBG.



3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 13, 14.1.d), 16 y 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; en relación con lo dispuesto en relación con el artículo 15.3 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, de 28 de abril, sobre medidas para la protección en las infraestructuras críticas.

CUARTO.- La parte recurrente presentó, con fecha 4 de enero de 2021, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó como motivos de impugnación de la sentencia recurrida: i) en primer lugar (FJ 3º), en relación con el artículo 13 y con la causa de inadmisión del artículo 18.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, sobre las reelaboraciones de información que permiten la inadmisión del proceso, considera el Abogado del Estado que lo ordenado en el fallo de la sentencia recurrida supone una infracción del concepto de información pública del artículo 13 y de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, pues supone una reelaboración compleja no preexistente, obligando a la Administración a operaciones complejas y obliga a difundir una información pública inexistente y no disponible, ii) en segundo término (FJ 4º), en relación con la interpretación y aplicación de los límites previstos en la Ley 19/2013, la sentencia impugnada argumenta que cuando el solicitante de información sea un periodista, deben redoblar las cautelas interpretativas de las limitaciones del derecho de acceso, y el Abogado del Estado alega al respecto que el concepto de información útil a efectos de investigación y divulgación periodística resulta inoperante en sentido literal para configurar una mayor intensidad o protección en el test del daño a los intereses públicos protegidos y iii) como tercer motivo (FJ 5º), el Abogado del Estado denuncia que la sentencia recurrida ha infringido el límite previsto por el artículo 14.1.d) de la Ley 19/2013, así como los artículos 15.2 y 3 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, sobre medidas para la protección en las infraestructuras críticas y los artículos 3 y 4 de su Reglamento, de los que resulta la confidencialidad de las estructuras críticas y de las estructuras incluidas en el Catálogo, cuya información es secreta.

Finalizó el Abogado del Estado su escrito de interposición del recurso de casación solicitando a la Sala que estime el recurso, fije jurisprudencia en el sentido señalado en los FJ 3, 4 y 5 de su escrito y, con arreglo a dicha doctrina case y anule la sentencia recurrida y dicte nueva sentencia por la que desestime íntegramente el recurso de apelación y confirme la sentencia de 22 de mayo de 2019 del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 3, procedimiento número 22/2018.

QUINTO.- Se dio traslado a la representación de la parte recurrida, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, para que manifestara su oposición, lo que verificó por escrito de 3 de marzo de 2021, en el que impugnó las alegaciones formuladas de contrario, señalando que: i) la sentencia impugna no infringe los límites del artículo 14 de la Ley 19/2013, pues la profesión de periodista no puede ser un motivo para denegar el acceso a la información en virtud del artículo mencionado, sino que el ejercicio del derecho se realiza en calidad de ciudadano que accede a la información pública, como se muestra en el preámbulo 19/2013, así es que no se puede condicionar el ejercicio del derecho a la profesión del solicitante, ii) lo que el reclamante pretende es conocer el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril y, por el contrario, no pretende el acceso a información sobre infraestructuras críticas calificada como reservada y que estaría incluida en el límite del artículo 14.1.d) de "seguridad pública", es decir, la solicitud se dirige a 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 trasportes terrestres por ferrocarril, a lo que añade que cabe reconocer un acceso parcial en el supuesto de que los datos solicitados no coincidan con el catálogo de infraestructuras críticas, sin que se infrinja el artículo 16 de la Ley 19/2013, y iii) la sentencia recurrida no vulnera norma alguna, ni en concreto el artículo 18 de la Ley 19/2013, pues lo ordenado en su fallo no supone una reelaboración compleja de la información.

Finalizó su escrito de oposición la parte recurrida solicitando a la Sala que dicte sentencia que desestime el recurso de casación y confirme la sentencia recurrida.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 16 de marzo de 2021, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-Las resoluciones en la vía administrativa y jurisdiccional que preceden al recurso de casación.

Se interpone recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Séptima, de la Audiencia Nacional, de 23 de diciembre de 2019, que estimó en parte el recurso de apelación 58/2019, interpuesto por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 3, de fecha 22 de mayo de 2019.



Hacemos una referencia a las resoluciones recaídas en la vía administrativa y jurisdiccional para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas en este recurso de casación:

1.- D. Gines , haciendo expresa cita de su condición de periodista, solicitó el 22 de diciembre de 2017 al Ministerio de Fomento, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (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 A1 de Comunicaciones 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 solicitó 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 estructuras (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 (86, 12, 24, 36), limitación de circulación (A, B, C, D), requiere inspección especial (sí, no).

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

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

2.- El Ministerio de Fomento, en resolución de 21 de febrero de 2018, denegó el acceso a la información solicitada, al considerar que la divulgación de la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la seguridad pública (artículo 14.1 letra d/ de la LTAIBG) y para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (artículo 14.1 letra g/ de la LTAIBG).

3.- D. Gines interpuso reclamación ante el CTBG frente a la resolución anterior. En la tramitación de la reclamación, el Ministerio de Fomento aportó informe emitido por el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), con fecha de salida de 19 de abril de 2018, sobre la confidencialidad de los datos contenidos en el registro de inspecciones de puentes de ferrocarril, que obra en el expediente (doc. 28, 29 y 30).

4.- El CTBG, en resolución de 30 de mayo de 2018, consideró que no eran de aplicación en este caso los límites para el acceso a la información pública establecidos en el artículo 14.1 LTAIBG en sus letras d/ (la seguridad pública) y g/ (las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control).

En relación con el primero de los indicados límites, sobre cuya aplicación giró todo el debate mantenido en este recurso de casación, la resolución del CTBG expresó en su resolución lo siguiente (apartado 6):

"...debe considerarse que el objeto de la solicitud no es acceder al catálogo de infraestructuras críticas que, como hemos indicado, tiene acceso reservado- [...] Asimismo, no consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, porque no ha sido aportado por la Administración, que los puentes ferroviarios contenidos en el registro de inspecciones, que es por lo 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...

[...] 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."

En definitiva, el CTBG estimó la reclamación e instó al Ministerio de Fomento para que, en el plazo que le indicaba, remitiera al reclamante la información que se indicaba en la propia resolución.

5.- El Abogado del Estado interpuso recurso contencioso administrativo contra la anterior resolución del CTBG, que fue resuelto por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3, en sentencia de 22 de mayo de 2019,



que valoró en forma coincidente con el CTBG el informe del CNPIC sobre la no confidencialidad de los datos contenidos en el registro de inspecciones de puentes de ferrocarril, a que antes hemos hecho referencia, señalando al respecto (FD VI):

"...es cierto el reproche que se hace acerca de que el informe del CNPIC obrante en el expediente en el cual se apoya el Ministerio de Fomento, no distingue qué puentes ferroviarios pueden tener o no en concreto dicha calificación, o si los tienen todos en general por pertenecer a una infraestructura crítica en materia de transportes ferroviarios."

Sin embargo, el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, tras el examen de diversos preceptos de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y de la Directiva 114/2008 del Consejo (FD IX), consideró que:

"...Todo el bloque normativo anterior refleja que el subsector del transporte ferroviario cuenta con infraestructuras que, en general, pueden considerarse estratégicas, cuando no críticas, y que son objeto de medidas de protección especial, justificadas en razón de su carácter esencial, vital o por razones de seguridad nacional, o de seguridad pública..."

En la ponderación de intereses enfrentados en el recurso, la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo tuvo en cuenta, entre otras cuestiones (FD X):

"...En este contencioso la seguridad pública sí viene afectada en razón de la misma petición hecha de facilitación de esos datos de información, con el alcance, extensión y generalidad con la que se realiza, y por el uso, previsible, mediático, que se pudiera hacer de los mismos a través de algún medio de difusión según recordaba el solicitante..."

El Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo finalizó la ponderación de los intereses en contradicción en la forma siguiente (FD X):

"...por lo que en la ponderación de los intereses en contradicción resulta más fuerte y digno de protección el interés público de proteger la seguridad de esas infraestructuras de los puentes ferroviarios que pertenecen a la Administración demandante que facilitar el acceso a la información solicitada en los términos expresados en la resolución impugnada."

Tras la anterior ponderación de los intereses concurrentes, la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo estimó el recurso contencioso administrativo del Abogado del Estado y anuló la resolución del CTBG impugnada.

6.- La representación del CTBG interpuso recurso de apelación contra la anterior sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, que fue resuelto por la sentencia de la Sala del mismo orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, de 23 de diciembre de 2019, contra la que se ha interpuesto el presente recurso de casación.

La indicada sentencia de la Sala de la Audiencia Nacional estimó en parte el recurso de apelación, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"SEGUNDO.- Si bien el artículo 15.3 de la Ley 8/2011 solo contempla la confidencialidad de la información sobre infraestructuras críticas, la divulgación de determinados datos relativos a infraestructuras estratégicas, en el contexto de las amenazas terroristas recientes que ha vivido nuestro país, puede afectar a la seguridad pública."

La aplicación de los límites al acceso a la información - artículo 14.1 d) Ley 19/2013 - debe realizarse con cautela y con criterios restrictivos que no menoscaben los objetivos de transparencia de la actividad de los entes públicos. Cuando el solicitante de información es un periodista deben redoblar estas cautelas para no interferir en la libertad de expresión y comunicación libre de información de los medios de comunicación, derechos fundamentales protegidos constitucionalmente."

A la vista de la solicitud de información parece que su principal interés está en conocer la frecuencia de las inspecciones de los puentes de la red ferroviaria, la intensidad de las actuaciones ordenadas una vez se detectan deficiencias y los resultados obtenidos con las obras de reparación y conservación, proyectado todo ello sobre la vertiente de la seguridad ferroviaria y el control del gasto público. De ahí que no se presente como esencial en la petición de información, en atención a los términos en los que es formulada, la identificación y geolocalización de las infraestructuras ferroviarias objeto de inspección."

En atención a que el carácter en exceso genérico de la petición de información no permite un debate sobre si la divulgación de los datos de una determinada infraestructura estratégica puede afectar a la seguridad pública, y a que al pedirse información sobre todos los puentes ferroviarios la eventual exclusión de aquellos clasificados



como infraestructura crítica permitiera su identificación, consideramos que es necesario restringir el acceso a la información interesada.

Para la protección de la seguridad pública no es preciso en este caso un rechazo total de la petición de información como se hace en la sentencia de instancia. A nuestro juicio, basta con permitir que de la información del Registro de Puentes de Ferrocarril se excluyan aquellos datos que permitan una identificación de la infraestructura a la que se refiere la inspección, tales como denominación de la infraestructura, geolocalización exacta, y características especiales que permitan una identificación.

Datos como el relativo a la antigüedad de la infraestructura, cuando la diferencia de las demás de un ámbito geográfico determinado, podrán ser alterados, pero sustituyéndolos por una información aproximada que sea útil a los efectos de la investigación periodística pretendida por el solicitante de información, siempre que con ello se impida la identificación y se considere que esta debe ser preservada.

La información suministrada deberá situar la infraestructura en un ámbito geográfico determinado, por regla general dentro de una provincia, salvo que por sus peculiaridades esto permita su identificación, en cuyo caso deberá, al menos, facilitarse información sobre el ámbito autonómico en el que se encuentra, incluyendo las ciudades de Ceuta y Melilla en el ámbito geográfico de Andalucía."

Tras lo anterior, la sentencia ahora recurrida en casación estimó en parte el recurso de apelación, revoco la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, estimó en parte la demanda de la Administración General del Estado y anuló en parte la resolución del CTBG, ordenando en su lugar que se facilite al reclamante la información contenida en el modelo A1 de Comunicaciones de Inspecciones al Registro, en los términos que se expresan el FD de la propia sentencia y en su fallo, que ha sido reproducido en los antecedentes de hecho de esta sentencia.

SEGUNDO.- Sobre el primer motivo del recurso, por infracción de la causa de inadmisión relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

En los antecedentes de hecho hemos enunciado los tres motivos de impugnación que desarrolla la parte recurrente en su escrito de interposición (FJ 3, 4 y 5).

1.- En el primero de ellos denuncia la infracción de los artículos 13 y 18.1.a) de la LTAIBG, destacando a efectos del presente recurso la conexión existente entre la definición de información pública del artículo 13 LTAIBG, con la causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, que requiere la existencia de la información sin necesidad de operaciones complejas de reelaboración.

Señala el Abogado del Estado recurrente que los presupuestos de hecho contenidos en el artículo 18 LTAIBG no son restricciones al derecho de acceso, sino que se trata de causas de inadmisión al derecho de acceso, como aparecen definidas en la rúbrica del artículo, y constituyen una razón formal impositiva del examen de fondo al acceso total o parcial de la solicitud de acceso.

Aunque de acuerdo con la jurisprudencia que cita, una interpretación amplia o extensiva de la causa de inadmisión puede producir un menoscabo sustantivo del derecho de acceso, el Abogado del Estado considera que la Administración no está obligada por la ley a realizar o elaborar documentos "ad hoc" o ex profeso, y en ese sentido se pronunció la sentencia de este Tribunal de 3 de marzo de 2020 (casación 600/2018).

Para el Abogado del Estado, aplicando los criterios que resultan de los preceptos y jurisprudencia que cita, resulta con claridad que lo ordenado en el fallo y fundamentado en la sentencia impugnada supone una infracción del concepto de información pública definido en el artículo 13 LTAIBG y de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) del mismo texto legal, porque: 1) supone una reelaboración compleja y divulgar una información no preexistente, obligando a la Administración a operaciones complejas como alteración de determinados datos geográficos de localización y 2) obliga a divulgar una información pública inexistente y no disponible en términos del artículo 13 LTAIBG e impone operaciones complejas y creativas "ex novo".

También señala el Abogado del Estado que el artículo 16 LTAIBG permite dar acceso parcial a la información pública, pero tal acceso parcial solo da lugar a omitir la información que esté afectada por un límite del artículo 14 del citado texto legal.

Aduce el Abogado del Estado que, desde un punto de vista procesal, la sentencia lesiona el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, por haber resuelto el debate en términos no sometidos a la controversia de las partes, al otorgar el acceso en las condiciones que fija el fallo, imponiendo una reelaboración no permitida por la ley. Añade al respecto que ni en la solicitud del interesado, ni en la resolución de la Administración que denegó el acceso a la información solicitada, ni en la resolución de CTBG, ni en la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, ni tampoco en el recurso de apelación, ni en su oposición se ha contemplado algo como lo resuelto.



Por todo lo anterior, concluye el Abogado del Estado el primer motivo de impugnación de su recurso señalando que la Sala debe declarar que mediante la estimación de un recurso contencioso administrativo contra una denegación de acceso a la información, el órgano judicial no puede imponer dicho acceso en unas condiciones tales que impliquen la necesaria reelaboración de la información y/o datos solicitados, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 18.1.c) LTAIBG.

2.- El artículo 18.1 LTAIBG establece diversas causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, basadas en razones ajenas a la materia a que se refieran. Entre esos supuestos de inadmisión figura, en la letra c) del mencionado precepto, las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

Como reconoce el Abogado del Estado, esta Sala ha examinado en la sentencia de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017), la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, advirtiendo que cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión, y en particular sobre la que ahora nos ocupa, debe ponerse en relación con el concepto amplio del derecho a la información regulado por la Ley 19/2013, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información:

Decíamos en la indicada sentencia (FD 4º):

"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.

Resultan por ello enteramente acertadas las consideraciones que se exponen en el fundamento jurídico tercero de la sentencia del Juzgado Central nº 6 cuando señala: que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que "Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley" (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que 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; y, en fin, que, 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.

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."

De acuerdo con dichos pronunciamientos, la citada sentencia de esta Sala fijó los siguientes criterios jurisprudenciales en interpretación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG (FD 6º) como criterios jurisprudenciales de interpretación

"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.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información."

3.- También esta Sala se pronunció sobre la aplicabilidad de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG en la sentencia de la Sección Cuarta, de 3 de marzo de 2020 (recurso 600/2018), que igualmente conoce y cita el Abogado del Estado.

En la referida sentencia puso de relieve la Sala que, debido a la severa consecuencia de inadmisión a trámite de la solicitud que se anuda a su concurrencia, es exigible que la acción previa de reelaboración presente una cierta complejidad:



"Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."

La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.

4.- En el caso al que se refiere este recurso de casación, no puede apreciarse la existencia de una acción previa de reelaboración, y menos de cierta complejidad, pues a diferencia del supuesto examinado en la sentencia que acabamos de citar, la información a la que se refiere la solicitud de acceso no se encuentra dispersa y diseminada, sino toda ella se encuentra unificada en el mismo departamento ministerial y en el mismo registro, que se identifica en la misma solicitud de acceso, el Registro de inspecciones de puentes de ferrocarril al que se refiere el artículo 5 de la Orden del Ministerio de Fomento 1951/2005, de 10 de junio, por la que se aprueba la Instrucción sobre las inspecciones técnicas en los puentes de ferrocarril (IRPF-05).

El acceso a la información pública solicitado no requiere volver a elaborar la información que ya existe en el referido registro, pues dicha información se refiere a determinados extremos de los resultados de las inspecciones de puentes de ferrocarril, que son una parte de los recogidos en el modelo de comunicación de las inspecciones (fichas A1). Se trata, en definitiva, de una parte de la información sistematizada en el modelo o formulario establecido para recopilar la información de las inspecciones, que se incluye en el anexo de la citada Orden FOM/1951/2005 (ficha A1), que incluye apartados sobre tipo de inspección (básica, principal o especial), fecha de la inspección, identificación de la estructura, daños de la clase 1, evaluación global de evolución y resultado de la inspección.

Aceptado que la información solicitada es una información ya existente en un registro del Ministerio de Fomento, al que se dirigió la solicitud de información, no pueden considerarse las restricciones de acceso a esa información, establecidas en la sentencia impugnada, como un caso de reelaboración (vuelta a elaborar) de la información.

A fin de evitar que los datos sobre las inspecciones de los puentes ferroviarios puedan afectar a la seguridad pública, la sentencia impugnada consideró (FD 2) que era necesario *"restringir el acceso a la información interesada"*, de conformidad con las indicaciones que establece en su fallo, en relación con el FD 2. Así, básicamente, las restricciones establecidas en la sentencia impugnada se refieren a *"aquellos datos que permitan una identificación de la infraestructura a que se refiere la inspección, tales como denominación de la infraestructura, geolocalización exacta, y características especiales que permitan una identificación"* (FD 2). Se trata, en definitiva, de la supresión o de la anonimización de aquellos datos que constan en el apartado de las fichas A1, denominado *"identificación de la estructura"*, que sirvan para conocer el concreto puente al que se refieran los datos de la inspección, por las razones de seguridad pública expresadas en la sentencia.

No puede confundirse el establecimiento de restricciones al acceso a la información pública, como la supresión o anonimización de los datos que permitan la identificación de las infraestructuras acordadas en este caso por la sentencia impugnada, con un supuesto de reelaboración de la información pública.



Las restricciones decididas en la sentencia impugnada tienen su justificación en los límites al derecho al acceso que enumera el artículo 14.1 LTAIBG, en particular en el límite de la letra d) del indicado precepto legal, que opera cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública, en relación con el artículo 16 del mismo texto legal, que autoriza la concesión del acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, mientras que la necesidad de reelaboración de la información pública constituye un supuesto de inadmisión a trámite de las solicitudes del artículo 18.1 de la LTAIBG, que es ajeno a las materias a que estas se refieran.

Cabe añadir que el CTAIBG, al amparo del artículo 38.2 de la LTAIBG, ha establecido en su criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, que aplica en la resolución de las reclamaciones de las que conoce, que los supuestos de anonimización o disociación de la información y de omisión de información, previstos respectivamente en los artículos 15.4 y 16 de la LTAIBG: "...pese suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo para proporcionar la información, ninguno de estos dos supuestos pueden entenderse como reelaboración".

5.- Hechas las anteriores consideraciones, tampoco puede compartirse la tesis del Abogado del Estado sobre la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, por haber resuelto el debate la sentencia impugnada en términos no sometidos a la controversia entre las partes, mediante el otorgamiento del acceso en las condiciones fijadas en el fallo, pues si el debate procesal se centró, tanto en la vía administrativa como jurisdiccional, en la cuestión de si era de apreciación el límite del derecho al acceso del artículo 14.1.d) LTAIBG, impuesto por los perjuicios derivados para la seguridad pública, con posiciones en favor (Ministerio de Fomento y Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo) y en contra (CTBG) de la concurrencia de dicho límite, es perfectamente congruente con tal marco de debate el fallo de la sentencia impugnada que, en una posición intermedia, sostuvo que la existencia de límites no debía ser resuelta como un caso de rechazo total del acceso, sino al amparo del artículo 16 LTBG, como un supuesto de acceso parcial a la información.

TERCERO.- Sobre el segundo motivo del recurso de casación relativo a la interpretación de los límites del derecho de acceso a la información establecidos por el artículo 14 LTAIBG.

1.- En el segundo motivo del recurso de casación (FD 4º), el Abogado del Estado sostiene que la sentencia de instancia coincide en la aplicación de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo que mantiene que la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14 LTAIBG.

Sin embargo, no está de acuerdo el Abogado del Estado con la sentencia de instancia cuando introduce, como presupuesto de su razonamiento, que cuando el solicitante de información sea un periodista deben redoblar esas cautelas para no interferir en la libertad de expresión y de comunicación, derechos protegidos constitucionalmente.

Considera el Abogado del Estado que la sentencia impugnada introduce dicha consideración en el test del daño y plantea así la relación entre la denegación del acceso a la información pública y el derecho a la libre información del artículo 20 CE, cuando la Constitución contiene una regulación expresa del derecho de acceso a la información pública en el artículo 105, fuera por tanto de los derechos a que se refiere el artículo 53.2 CE, como un derecho ordinario, lo que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 104/2018 y precisamente por ello la LTAIBG tiene rango de ley ordinaria.

Para el Abogado del Estado, el concepto de información útil a efectos de investigación y divulgación periodística que utiliza la sentencia de instancia, resulta inoperante en sentido literal para configurar una mayor intensidad o protección en el test del daño a los intereses públicos protegidos, y por ello concluye este motivo de impugnación indicando que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por un profesional de la información no implica que la interpretación y aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG deba realizarse con mayores cautelas o de forma aún más restrictiva, sino conforme a los criterios de interpretación estricta, atendiendo a las circunstancias de cada caso de acuerdo con el principio de proporcionalidad y motivación suficiente.

2.- Es cierto, y así lo hemos señalado en el anterior fundamento de derecho, que el criterio seguido por esta Sala en la aplicación de los límites oponibles al derecho de acceso del artículo 14 LTAIBG es el de su interpretación restrictiva, a fin de no menoscabar el derecho de acceso regulado de forma amplia en la citada norma, como hemos señalado en la sentencia ya citada de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) y reiterado posteriormente en las sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso 8193/2018), 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) y 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019).

"[...] 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".

La sentencia impugnada, como reconoce el Abogado del Estado, sigue el anterior criterio jurisprudencial sobre los criterios interpretativos en la aplicación de los límites del derecho de acceso, al indicar (FD 2):

"La aplicación de los límites al acceso a la información - artículo 14.1 d) Ley 19/2013- debe realizarse con cautela y con criterios restrictivos que no menoscaben los objetivos de transparencia de la actividad de los entes públicos."

3.- Sin embargo, a continuación del párrafo que acabamos de transcribir, coincidente con nuestro criterio interpretativo de los límites al derecho de acceso, la sentencia impugnada efectúa la siguiente consideración, a la que se refiere el reproche que el Abogado del Estado desarrolla en este motivo de impugnación:

"Cuando el solicitante de información es un periodista deben redoblar estas cautelas para no interferir en la libertad de expresión y comunicación libre de información de los medios de comunicación, derechos fundamentales protegidos constitucionalmente."

La anterior consideración de la sentencia impugnada debe ponerse en relación con la manifestación en sentido contrario de la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, expresamente impugnada en el recurso de apelación del CTBG, que en la ponderación de intereses enfrentados que le llevó a la denegación de la solicitud de acceso, incluyó la afectación que suponía para la seguridad pública "*el uso, previsible, mediático, que se pudiera hacer de los mismos (los datos de información) a través de algún medio de difusión según recordaba el solicitante*". De esta manera, la Sala de instancia rechazó que la denegación del acceso pueda fundamentarse en la posterior divulgación de la información pública a la que se refiera dicho acceso.

No obstante, la Sala considera que la referencia de la sentencia impugnada a la interpretación de los límites al derecho de acceso no constituye, en este caso, la razón de decidir del recurso, sino que el pronunciamiento estimatorio parcial descansa en la ponderación de los concretos intereses enfrentados (test del daño), del que resultó que para la Sala de instancia la protección del interés del artículo 14.1.g) LTAIBG de la seguridad pública no requería, en este caso, un rechazo total de la petición de información, como entendió la sentencia apelada, sino que era suficiente para procurar dicha protección la exclusión de los datos de identificación de la infraestructura a la que se refiera la inspección, en la forma que se detalla en el fallo y en el fundamento de derecho segundo de la sentencia recurrida.

4.- En todo caso, en relación con la cuestión de la interpretación de los límites al derecho de acceso del artículo 14 LTAIBG que plantea el Abogado del Estado, y más allá del criterio ya expresado sobre su interpretación restrictiva a fin de no menoscabar el derecho de acceso regulado en forma amplia por la LTAIBG, no cabe sostener que la LTAIBG imponga una interpretación distinta de los límites al derecho al acceso en atención a la condición del sujeto que formule la solicitud.

El Preámbulo de la LTAIBG (apartado III) ya señala que la titularidad del derecho de acceso a la información pública corresponde a "*todas las personas*", y en efecto, el artículo 12 LTAIBG define el ámbito subjetivo de aplicación de este derecho indicando que:

"Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley."

Por tanto, la LTAIBG reconoce la titularidad del derecho de acceso a la información pública de forma muy amplia a "*todas las personas*", sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que "*cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder...*" a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas.

Esta amplia delimitación subjetiva es igualmente similar a la que resulta del artículo 105.b) de la CE, que reconoce "*a los ciudadanos*" el acceso a los archivos y registros administrativos.

Así pues, en la LTAIBG el derecho de acceso a la información pública se configura como un derecho reconocido a "*todas las personas*", sin que sus preceptos autoricen una diferente interpretación de los límites del derecho de acceso por razón de la profesión de la persona que solicite el acceso.

Todo ello sin perjuicio, naturalmente, del reconocimiento efectuado de forma constante por el Tribunal Constitucional del papel innegable que desempeñan los medios de comunicación "*...en orden a garantizar la plena eficacia del pluralismo como valor superior del ordenamiento reconocido en el artículo 1.1 CE.*" (STC 58/2018, FD 7) y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en similares términos, del papel esencial que



la prensa juega en una sociedad democrática, a la que le incumbe "comunicar, en cumplimiento de sus deberes y de sus responsabilidades, informaciones e ideas sobre todas las cuestiones de interés general" (sentencia de 14 de junio de 2016, recurso 53421/10, asunto Jiménez Losantos c. España, apartado 28 y las que allí se citan).

CUARTO.-Sobre el tercer motivo del recurso, en relación con la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.d) LTAIBG al derecho al acceso a la información pública interesada en el presente caso.

En el último motivo de impugnación del escrito de interposición (FD 5º), el Abogado del Estado transcribe las definiciones que ofrece el artículo 2 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, a los efectos de aplicación de la norma, de los conceptos de servicio esencial, sector y subsector estratégico, infraestructuras estratégicas, infraestructuras críticas, infraestructuras críticas europeas, información sensible, Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y reproduce igualmente otros preceptos del indicado texto legal y los artículos 3 y 4 del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, sobre el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y su contenido.

A continuación, el Abogado del Estado alega que las infraestructuras a que se refiere el recurso, si bien no son críticas resultan estratégicas y que del artículo 15, apartados 2 y 3 de la Ley 8/2011 y de los artículos 3 y 4 del RD 704/2011, resulta la confidencialidad de las infraestructuras críticas y estratégicas incluidas en el Catálogo, cuya información tiene la clasificación de secreto.

Indica también el Abogado del Estado que el título competencial es el de seguridad pública establecido en la disposición final primera de la Ley 8/2011 y disposición final primera de su reglamento.

Para el Abogado de Estado, el Juzgado Central acertó en la realización del test del daño en este proceso concreto, en los términos en los que aparece delimitado, atendiendo a la solicitud inicial de acceso, a la resolución administrativa y sobre todo a la resolución del CTBG, porque considera que no es objeto del proceso lo determinado en la sentencia recurrida, ni el reclamante quería la limitación, ni la sentencia recurrida ha emprendido ningún tipo de depuración de la solicitud atendiendo al carácter de las diversas infraestructuras.

Alega el Abogado del Estado que la sentencia impugnada debió incluir la exclusión de los puentes como infraestructuras estratégicas, a lo que añade que el acceso parcial acordado como especie de solución intermedia en el artículo 16 LTAIBG, no resulta procesalmente accesible a esta casación como cuestión nueva por no haber sido objeto de ninguna resolución administrativa previa.

Con fundamento en lo anteriormente expresado, concluye el Abogado este motivo de impugnación señalando que, en las circunstancias de este caso, el derecho de acceso a la información pública no permite acceder a los datos técnicos y de inspecciones de infraestructuras críticas y estratégicas para las que se establece la confidencialidad, resultando de plena aplicación el límite previsto por el artículo 14.1.d) LTBG.

2.- La Sala no comparte las alegaciones del Abogado del Estado respecto de la confidencialidad de la información pública a la que se refiere este recurso.

El artículo 2, de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, contiene en sus apartados b) d) y e), las definiciones, a los efectos de la aplicación de la norma, de sector estratégico, infraestructuras estratégicas y críticas.

"b) Sector estratégico: cada una de las áreas diferenciadas dentro de la actividad laboral, económica y productiva, que proporciona un servicio esencial o que garantiza el ejercicio de la autoridad del Estado o la seguridad del país. Su categorización viene determinada en el anexo de esta norma.

d) *Infraestructuras estratégicas: las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa en funcionamiento de los servicios esenciales.*

e) *Infraestructuras críticas: 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.*"

El artículo 4 de la Ley 8/2011 se refiere al Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas (en adelante el Catálogo), del que es responsable el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad. El Catálogo es definido en el apartado 1 del citado precepto legal como:

"...instrumento que contendrá toda la información y valoración de las infraestructuras estratégicas del país, entre las que se hallarán incluidas aquellas clasificadas como Críticas o Críticas Europeas, en las condiciones que se determinen en el Reglamento que desarrolle la presente Ley."

El apartado 2 del artículo 4 de la Ley 8/2011 atribuye la competencia para incluir una infraestructura en el Catálogo al Ministerio del Interior:



"La competencia para clasificar una infraestructura como estratégica, y en su caso, como infraestructura crítica o infraestructura crítica europea, así como para incluirla en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, corresponderá al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad."

En el anexo de la Ley se relacionan los sectores considerados estratégicos y los respectivos Ministerios y Organismos competentes, y entre los sectores se incluyen, entre otras, áreas como Administración, Industria química, Agua, Energía, Salud, Alimentación y, en lo que interesa a este recurso, también figura en ese listado el sector Transporte competencia del Ministerio de Fomento.

Importa destacar de los preceptos reseñados que en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas no se incluyen sectores estratégicos en bloque o completos, como pudiera ser el de transporte (toda la red ferroviaria, todas las carreteras, todos los aeropuertos, etc), sino que lo que constituye el contenido del Catálogo son las singulares infraestructuras que hayan sido clasificadas como estratégicas o críticas por el Ministerio del Interior como responsable del Catálogo.

Así resulta también del Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, aprobado por Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, que confirma que en el Catálogo se incluyen no los sectores estratégicos en bloque, sino estructuras determinadas, pues su artículo 4.1 indica en relación con el contenido del Catálogo:

"En el Catálogo 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."

También el Reglamento, en su artículo 5.2, requiere para el acceso al Catálogo que una determinada infraestructura haya sido previamente clasificada como estratégica o crítica por el responsable del Catálogo:

"El Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, será responsable de clasificar una infraestructura como estratégica y, en su caso, como infraestructura crítica o infraestructura crítica europea, así como de incluirla por vez primera en el Catálogo, previa comprobación de que cumple uno o varios de los criterios horizontales de criticidad previstos en el artículo 2, apartado h) de la Ley 8/2011, de 28 de abril."

Los datos de las infraestructuras estratégicas y críticas obrantes en el Catálogo tienen la calificación de secreto, como resulta del artículo 4.3 del Reglamento:

"El Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas tiene, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de secretos oficiales, la calificación de SECRETO, conferida por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de noviembre de 2007, calificación que comprende, además de los datos contenidos en el propio Catálogo, los equipos, aplicaciones informáticas y sistemas de comunicaciones inherentes al mismo, así como el nivel de habilitación de las personas que pueden acceder a la información en él contenida."

De lo que llevamos dicho es claro que la calificación de secreto a que se refiere el artículo 4.3 del Reglamento, invocado por el Abogado del Estado, opera únicamente en relación con los datos de las infraestructuras que han accedido al Catálogo por haber sido previamente clasificadas como estratégicas o críticas por el Ministerio del Interior.

3.- Por otro lado, la información pública a la que se refiere este recurso, según resulta expresamente delimitada en la solicitud de acceso que inicia el expediente administrativo, es la recogida en el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril, y en concreto la incluida en el modelo A1 de comunicación de inspecciones al Registro.

La Orden FOM/1951/2005, de 10 de junio, aprobó la Instrucción sobre las inspecciones técnicas en los puentes de ferrocarril (ITPF-05), que contiene diversas disposiciones sobre su ámbito de aplicación a todos los puentes de ferrocarril, de nueva construcción o en servicio, de competencia estatal, en los que la luz de alguno de sus vanos sea igual o superior a 6 metros.

Ya desde su preámbulo la Instrucción ITPF-05 distingue entre inspecciones y pruebas de carga.

Respecto de las inspecciones regula la Instrucción ITPF-05 sus clases (principales, especiales y básicas), su objeto, alcance, periodicidad, personal inspector, características, contenido y resultado, y en relación con las pruebas de carga la Instrucción contempla dos clases (de recepción de obra nueva y de puentes en servicio), de las que regula similares aspectos a las inspecciones.

En su artículo 5 la Instrucción ITPF-05 se refiere al Registro de inspecciones de puentes de ferrocarril, que tiene por objeto la recopilación de la información básica sobre los resultados de las inspecciones y de las pruebas de carga realizadas en los puentes de ferrocarril, que se comunicará al Registro mediante las fichas cuyos modelos A1 (sobre las inspecciones) y A2 (sobre las pruebas de carga) figuran en el Anexo de la Instrucción.



Como decimos, la información a la que se pretende el acceso es la obrante en el citado Registro, en particular la recogida en las fichas A1 de comunicación de inspecciones al Registro, sin que en la solicitud de acceso se incluya la información contenida en las fichas A2 sobre las pruebas de carga.

4.- Para conocer si la confidencialidad de los datos sobre las infraestructuras estratégicas y las infraestructuras críticas incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, invocada por el Abogado del Estado, se extiende a los datos de las inspecciones realizadas sobre los puentes de ferrocarril a que se refiere la solicitud de acceso a la información pública que se discute en este recurso, es relevante el informe realizado por el Director del Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC), con fecha de salida de 19 de abril de 2018, sobre la confidencialidad de los datos contenidos en los registros de inspecciones de puentes de ferrocarril, que obra en el expediente (doc. 28, 29 y 30).

El CNPIC, creado por el artículo 11 de la Ley 8/2011, como órgano colegiado adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad, tiene asignada entre otras funciones, de acuerdo con el artículo 7.d) del Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, antes citado:

"Mantener operativo y actualizado el Catálogo, estableciendo los procedimientos de alta, baja y modificación de las infraestructuras, tanto nacionales como europeas, que en él se incluyan..."

Lo cierto es que el indicado informe no permitió tener por acreditado, ni al CTBG, ni al Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, ni a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que los puentes de ferrocarril a que se refiere la solicitud de información, o por lo menos alguno de ellos, tengan la clasificación de infraestructuras estratégicas o críticas incluidas en el Catálogo.

La resolución del CTBG así lo pone de relieve al señalar (FJ 6) que *"...no consta a este Consejo de Transparencia y Buen 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..."*

Igual valoración merece el informe citado en la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, que confirma la valoración del CTBG sobre la falta de eficacia probatoria del indicado informe del CNPIC, al indicar que (FD 6) *"...es cierto el reproche que se hace acerca de que el informe del CNPIC obrante al expediente en el cual se apoya el Ministerio de Fomento, no distingue qué puentes ferroviarios pueden tener o no en concreto dicha calificación, o si los tienen todos en general por pertenecer a una infraestructura crítica en materia de transportes ferroviarios"*.

La sentencia ahora impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional no alteró la anterior valoración probatoria, que tampoco es cuestionada como irrazonable por el escrito de interposición del recurso de casación.

Por tanto, la confidencialidad que proclama el artículo 4.3 del RD 704/2011 se extiende únicamente a las infraestructuras clasificadas por el Ministerio del Interior como estratégicas y críticas e incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, sin que se haya acreditado en las actuaciones que los puentes de ferrocarril a los que se refiere la información solicitada, todos o alguno de ellos, tengan esa clasificación y estén incluidos en el Catálogo, por lo que debemos rechazar las críticas que efectúa el Abogado del Estado a la sentencia impugnada por excluir los puentes de ferrocarril como infraestructuras estratégicas protegidas por la confidencialidad establecida por los artículos 3 y 4 del citado Reglamento.

5.- Entre las disposiciones de la Ley 8/2011 que invoca el Abogado del Estado en este motivo de impugnación se encuentran los apartados 2 y 3 del artículo 15 del indicado texto legal, que la Sala considera que no resultan de aplicación en este caso, pues se refieren a la seguridad de las comunicaciones en la forma siguiente: el apartado 2 señala que *"Las Administraciones velarán por la garantía de la confidencialidad de los datos sobre infraestructuras estratégicas"* y el apartado 3 indica que *"Los sistemas, las comunicaciones y la información referida a la protección de las infraestructuras críticas contarán con las medidas de seguridad necesarias que garanticen su confidencialidad, integridad y disponibilidad, según el nivel de clasificación que les sea asignado"*, de forma que estos preceptos se refieren y resultan aplicables en relación con infraestructuras estratégicas y críticas, es decir, con infraestructuras incluidas en el Catálogo en los términos de la Ley 8/2011 y su Reglamento, y ya hemos señalado que en este recurso no puede considerarse, en contra de lo considerado acreditado en la instancia, que los puentes de ferrocarril tengan esa clasificación y estén incluidos en el referido Catálogo.

6.- El motivo de impugnación que examinamos también incluye una referencia en su parte final a que el acceso parcial a la información, previsto en el artículo 16 LTAIBG, *"no resulta procesalmente accesible a esta casación como cuestión nueva por no haber sido objeto de ninguna resolución administrativa previa"*, por lo que debemos remitirnos a lo ya indicado al resolver el primer motivo de impugnación, sobre la conformidad a derecho del



pronunciamiento de la Sala de instancia de reconocimiento de acceso parcial a la información pública, al amparo del artículo 16 LTAIBG, que hemos considerado congruente con las pretensiones de las partes en relación con la aplicación o no de los límites de acceso a la información pública determinados por el artículo 14 LTAIBG, sin perjuicio de que, además, el CTBG incluyó en las pretensiones deducidas en su recurso de apelación el acceso parcial a la información pública previsto por el citado artículo 16 LTAIBG.

No apreciamos, por tanto, la infracción de ninguno de los preceptos que el Abogado del Estado invoca en este motivo de su recurso de casación.

De acuerdo con lo anteriormente razonado en esta sentencia, procede la desestimación del recurso de casación.

QUINTO.-Respuesta a las cuestiones de interés casacional

Respecto de las cuestiones de interés casacional, debemos señalar de conformidad con lo razonado en esta sentencia:

1.- En relación con la primera cuestión, que en este caso ni la sentencia impugnada, ni la sentencia apelada, ni la resolución del CTBG han considerado acreditado que los puentes de ferrocarril sean infraestructuras estratégicas o críticas incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas a las que les resulte de aplicación la confidencialidad prevista para el contenido de dicho Catálogo por el artículo 4.3 del RD 704/2011, de 20 de mayo, sin que tampoco la Administración haya justificado en atención a las circunstancias del caso concreto, como exige el artículo 14.2 LTAIBG, la concurrencia del límite previsto en apartado 1.d) del citado precepto.

2.- Respecto de la segunda cuestión, la LTAIBG no impone una interpretación distinta de los límites al derecho de acceso en atención a la condición del sujeto que formule la solicitud, sino que configura el derecho de acceso a la información pública como un derecho cuya titularidad corresponde a todas las personas.

3.- En cuanto a la tercera cuestión, en un pronunciamiento como el examinado en este recurso, que acuerde el acceso parcial a la información al amparo del artículo 16 LTAIBG, no puede considerarse que la exclusión o anonimización de datos identificativos en la información afectada por un límite del artículo 14 LTAIBG constituya una reelaboración de la información.

SEXTO.- De acuerdo con el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte abonará las costas del recurso de casación causadas a su instancia y las comunes por mitad, debiendo mantenerse sin modificaciones los pronunciamientos sobre costas de la sentencia recurrida y de la sentencia apelada, que no las impusieron a ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1º.- Fijar como doctrina interpretativa de las cuestiones en las que se apreció la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, la expresada en el fundamento de derecho quinto de esta sentencia.

2º.- Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 2578/2020, interpuesto por la Administración del Estado (Ministerio de Fomento) contra la sentencia de 23 de diciembre de 2019, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación 58/2019.

3º.- No imponer las costas de casación a ninguna de las partes.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.