



Resolución: RDA216/2023

Nº Expediente de la Reclamación: RDACTPCM125/2022.

Reclamante: [REDACTED].

Entidad reclamada: Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras.
Comunidad de Madrid.

Información reclamada: Ubicación de estaciones ciegas de la red de metro.

Sentido de la resolución: Estimación. Retroacción de actuaciones.

ANTECEDENTES

PRIMERO. El 8 de marzo de 2022, Doña [REDACTED] solicita a la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid conocer en qué puntos exactos de la red de Metro de Madrid y Metro ligero hay ubicadas estaciones ciegas, entendiendo por éstas cualquier espacio reservado en la red de Metro y Metro ligero para la futura construcción de estaciones, con mayor o menor grado de ejecución, caja de la estación, vestíbulo y andenes, túnel de la estación, revestimiento de la estación, etc., esté o no finalizada su construcción y estén o no conectados con el túnel principal.

Y, solicita concretamente: *“el grado exacto de desarrollo existente o actuaciones concretas que se han llevado a cabo en cada infraestructura o estación o proyectos de estación y su coste hasta el momento. Y, de estas infraestructuras o estaciones, los informes existentes sobre su estado o los estudios sobre su apertura, así como las últimas imágenes/fotografías que*



haya sobre ellas, su ubicación exacta y si han tenido o tienen un nombre provisional.”

SEGUNDO. Con fecha de 15 de marzo de 2022, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid resuelve inadmitir la solicitud por entender que afecta a materias sobre las que actúan los límites recogidos en el artículo 34 de la Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid en relación con el artículo 14.1 d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el cual se establece que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad pública.

Y motiva esta resolución en el entendimiento de que las infraestructuras ferroviarias de transporte público constituyen infraestructuras críticas, y facilitar la información supondría un perjuicio real para los servicios básicos de la Comunidad de Madrid, tal y como se desprende de: la Ley orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana; la Ley 8/2011, de 28 de abril, por el que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y la Directiva 2008/114/CE, de 8 de diciembre, de identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección

TERCERO. Con fecha de 19 de abril de 2022, la Sra. [REDACTED] reclama ante este Consejo y solicita la información pedida por entender que en una resolución anterior (la Resolución con número de expediente 06/019567.9/22) la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid informó de la existencia de dos estaciones ciegas en respuesta a una solicitud de transparencia similar, por lo que no se entiende el cambio de criterio. Y añade:



“En la actual resolución denegatoria la Consejería no desarrolla por qué los artículos reseñados en las Leyes que motivan la resolución de denegación de la información se aplicarían a esta solicitud, dado que además son infraestructuras que no están en servicio y que no tienen ningún tipo de acceso a superficie. Tampoco se refleja en la resolución ningún tipo de ponderación de por qué debería prevalecer el límite de seguridad ciudadana y demás directrices frente al interés público a su divulgación.”

CUARTO. El 31 de mayo de 2022, el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 48 de Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, admite a trámite la reclamación e inicia las actuaciones ante la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid a la que solicita que le remita las correspondientes alegaciones y toda la información relacionada con el expediente.

QUINTO. El 14 de junio de 2022, este Consejo recibe las alegaciones planteada por la administración requerida, donde se argumenta lo siguiente:

“En relación con la reclamación presentada se informa cuanto sigue:

1º La reclamación se ha presentado dentro del plazo de un mes establecido por el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, ante el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid. La reclamación se ha presentado el 19.4.2022, y la resolución por la que reclama es de fecha 15.3.2022, siendo la fecha de acuse de recibo 5.4.2022.

2º En resolución sobre el acceso a la información con nº de expediente 06-OPEN-00006.2/2022 se informa sobre la situación genérica de las estaciones ciegas en la línea 7 en los tramos Estadio Olímpico – Barrio del Puerto y en la línea 12 parque de los Estados – Arroyo Culebro. En la citada



resolución se pudo facilitar la información solicitada no se ofrece la localización exacta de cada una de esas estaciones ciegas por motivos de seguridad.

3º. En la reclamación que se informa se solicita la localización exacta de las estaciones ciegas de la red de Metro de Madrid y Metro Ligero, que no se pueden ofrecer por razones de seguridad. En la propia resolución se citaban como fundamento tres textos legales:

- La Ley Orgánica 4/2015 de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en su Exposición de Motivos, pone de relieve que la jurisprudencia considera como sinónimos los conceptos seguridad ciudadana y seguridad pública. En el artículo 3 de dicha norma se señalan como fines de la acción de los poderes públicos en el ámbito de aplicación de dicha Ley, entre otros, la preservación de la seguridad ciudadana y la garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad, así como la prevención de la comisión de delitos e infracciones directamente relacionados con dichos fines. Por otro lado, el artículo 36 de esta Ley Orgánica considera infracción grave la intrusión en Infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la comunidad, incluyéndose dentro de éstas a las infraestructuras del transporte, tal y como se señala en la Disposición Adicional Sexta de esta norma.

- El artículo 2.e) de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, considera infraestructuras críticas, entre otras, las instalaciones y redes cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales.

- La Directiva 2008/114/CE, de 8 de diciembre, de identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección, señala al transporte por ferrocarril como una de ellas.

Por todo ello, no se puede facilitar la localización exacta sin poner en riesgo estas infraestructuras básicas y críticas.



4º. No existe un cambio de criterio sino al contrario, se ha mantenido el criterio de no facilitar la información solicitada cuando ello pueda afectar a la seguridad de la infraestructura básica de Metro de Madrid y Metro ligero, es decir, no se ha localizado con exactitud la posición de las estaciones ciegas. En definitiva, se mantiene el criterio de que en todo momento prevalece la seguridad de la infraestructura básica y crítica de Metro de Madrid y Metro ligero.

En relación al detalle de los argumentos en base a los cuales se justifica y pondera la aplicación de la causa de inadmisión que se solicita, no se puede detallar la justificación de las razones de seguridad que causan la inadmisión ya que mermaría estas propias razones al tener que ofrecer datos sobre su propia identidad que pondrían en riesgo estas infraestructuras básicas y críticas.”

SEXTO. El 17 de junio de 2022, se remite a la reclamante el escrito de la administración, concediéndole un plazo de 10 días para que formulase las alegaciones que considerase convenientes. Transcurrido el mismo, no se ha recibido respuesta por parte de la interesada.

SÉPTIMO. El 28 de julio de 2023 se notificó la resolución RDA216/2023, dictada en el expediente que nos ocupa. Tras dicha notificación, la administración advirtió la existencia de un error material en el cuerpo de la resolución, dado que no se habían tenido en consideración las alegaciones presentadas, en las que se reproducía el contenido de la resolución inicial adoptada por la Consejería. Constatando la existencia de dicho error material, el 4 de agosto de 2023, este Consejo dictó un oficio por el cual se anulaba la antedicha resolución y se acordaba dictar una nueva, recogiendo las alegaciones presentadas por la administración.



FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. De conformidad con el artículo 24.6 de la Ley 19/2013, de 19 de abril, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno (en adelante , LTAIBG), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene competencia para conocer de las reclamaciones que se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley. Tal disposición prevé en su apartado 1 lo siguiente:

“La resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito territorial al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas.”

En desarrollo de esta previsión, los artículos 47 y 77 b) de Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. (en adelante, LTPCM) atribuyen al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid la resolución de las reclamaciones que se interpongan contra las resoluciones desestimatorias, total o parcial de las solicitudes de acceso a la información dictada por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Añadiendo el artículo 6 b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid que la competencia para resolver, en estos casos, corresponderá al Pleno de este órgano.

Al interponerse la reclamación contra una resolución dictada por la Dirección General de Infraestructuras de Transportes Colectivo de la



Consejería, se considera una reclamación interpuesta contra una resolución de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, y, por tanto, su resolución corresponderá al Pleno del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO. El derecho de acceso a la información pública se considera un derecho de los ciudadanos de acceso a los registros y documentos administrativos, que como derecho de tercera generación está enraizado con el principio de transparencia administrativa, el cual responde, según el Tribunal Supremo, *“a una nueva reestructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos”* (STS de 14 de noviembre de 2000, RCA 4618/1996).

Este derecho está reconocido en el artículo 105 b) de la Constitución, con arreglo al cual: *“la Ley regulará: el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”*. Por esta razón, el Tribunal Constitucional ha estimado, en aplicación de la fuerza normativa directa de la Constitución, que dicho precepto es directamente aplicable, sin perjuicio de que se pueda desarrollar por Ley.

Ahora bien, la Ley que lo desarrolle deberá respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, de adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que deba sujetarse el ejercicio de cualquier derecho.

Es decir, según el Tribunal Constitucional, el principio constitucional *de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, al incrementar la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan



servicios públicos o ejercen potestades administrativas, *exige garantizar un tratamiento común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas*. Ello supone que la mayor parte de la regulación del derecho de acceso a la información pública cumpla una función típica de las normas de *procedimiento administrativo común* [SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 27 y 55/2018, de 24 de mayo, FJ 9 b)]. Por tanto, los artículos de la LTAIBG, reguladores de este derecho se han dictado *legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del “procedimiento administrativo común”* (art. 149.1.18 CE). (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ. 5).

Con base en lo anterior, la disposición final octava LTAIBG, considera los artículos 12 a 24 del capítulo III del Título Preliminar (salvo el apartado 2 del artículo 21), legislación básica del Estado.

Pero además, conforme se desprende de la Exposición de Motivos de la LTPCM, en la interpretación de la aplicación de los límites del derecho de acceso a la información el Consejo de Transparencia y Participación, *“en todo caso, seguirá el criterio conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos”* y, en la interpretación de las causas de inadmisión se adaptará a los sucesivos criterios establecidos por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

La administración inadmite la solicitud alegando la aplicación del artículo 14.1 d) de la Ley 19/2013, se hace necesario completar la regulación anterior con la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales; la Ley 8/2011, de 28 de abril, por el que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y la Directiva 2008/114/CE, de 8 de diciembre, de identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección



TERCERO. El artículo 5 de la LTPCM, de manera casi idéntica al artículo 13 LTAIBG entiende por información pública: *“los contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley y que hayan sido elaborados, adquiridos o conservados en el ejercicio de sus funciones.”*

Recuerda el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en sus resoluciones, *“que la LTAIBG, en su artículo 12, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone su artículo 13, “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”. De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.*

Como puede apreciarse, uno de los requisitos necesarios para que el derecho de acceso prospere es que la información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG. En este sentido, la Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que “El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía” (por todas RCT 280/2021).

Por lo tanto, cabe definir el objeto de una solicitud de acceso a la información como aquel que contiene información que ya exista, por cuanto



debe de estar en posesión del sujeto que recibe la solicitud, bien porque el mismo lo ha elaborado, bien porque la ha conservado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas. En el caso que nos ocupa, la información requerida debe considerarse información pública dado que estamos ante una solicitud de acceso a información relativa a las infraestructuras de Metro de Madrid y Metro Ligero, que son datos recogidos por una Administración Pública, que obran en su poder, y han sido obtenidos en el ejercicio de sus funciones y competencias.

Partiendo de lo establecido anteriormente, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo considera que no cabe el derecho de acceso a la información pública porque, aun tratándose de información que por el ejercicio de sus funciones se encuentra en poder de la Consejería, se encuentra limitada por los artículos 14. 1 d) LTAIBG y 34 LTPCM.

Se hace, por tanto, necesario averiguar si aun teniendo la información la Administración de la Comunidad de Madrid cabe inadmitir la solicitud de acceso por operar el límite de la seguridad pública a que hacen referencia tanto el artículo 105 b) CE como el apartado d) del artículo 14 de la LTAIBG.

CUARTO. El artículo 30 LTPCM reconoce 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 esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.*

Por esta razón, el artículo 34.1 LTPCM establece que *“el derecho de acceso a la información pública sólo podrá ser limitado o denegado en los supuestos previstos en la Normativa de la Unión Europea y en la legislación básica del Estado. Y, el artículo 40 LTPCM, dice que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes de acceso que conforme a la legislación básica del Estado en materia de transparencia y acceso a la información pública incurran en causa de inadmisión”.*



En este sentido, el artículo 14 LTAIBG bajo la rúbrica “Límites del derecho de acceso”, regula los supuestos en los que cabe limitar o inadmitir una solicitud de acceso a la información.

En relación con este artículo recuerda el Tribunal Supremo que: *“la formulación amplia en el reconocimiento y 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 14.1 de la LTAIPBG... sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”* (SSTS núm. 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RCA 75/2017); núm. 344/2020, de 10 de marzo de 2020 (RCA 8193/2018); y núm. 748/2020, de 11 de junio (RCA 577/2019).

De modo que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, conforme a lo establecido en el artículo 14.2 de la LTAIBG: *“(...) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*. En consecuencia, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y sólo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad. (STS de 19 de noviembre de 2020 RCA 1565/2020).

En el presente caso, la causa limitativa que alega la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo para no suministrar la información solicitada por la reclamante, sería la obligación de guardar secreto para preservar la seguridad ciudadana pues, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana establece que las infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos para la Comunidad, como sería el transporte ferroviario, en este caso de Metro, son



materia de seguridad pública y por tanto sometidas al límite a que hace referencia el artículo 14.1 d) LTAIBG. Lo que a su vez se especifica en 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, que se refiere a las infraestructuras crítica y las infraestructuras críticas europeas conforme exige la Directiva 2008/114/CE que señala el ferrocarril como una de ellas.

Ahora bien, el apartado d) del artículo 14 limita el acceso a la información pública cuando esta pueda suponer un perjuicio para la seguridad “pública”. La Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo en su motivación de la resolución, además de hacer referencia a la Ley 8/2011 cita también como aplicable la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Por esta razón, lo primero que habría que estudiar es si la seguridad ciudadana sería equiparable a la seguridad pública y por tanto incluida en la limitación del apartado d) del artículo 14 LTAIBG.

Según la jurisprudencia constitucional *“la seguridad ciudadana es la actividad encaminada a 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 (preámbulo de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana), es una parte integrante de la más amplia noción de seguridad pública; una parte de gran importancia y dotada de perfiles propios pero que, sin embargo, no abarca todos los aspectos que definen el ámbito material de la seguridad pública. Y así parece 9 reconocerlo el propio legislador, cuando excluye expresamente del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica aquí controvertida aspectos que, por el contrario, forman parte de la seguridad pública (la seguridad aérea, marítima, ferroviaria, vial o en los transportes... (STC 172/2020, de 19 de noviembre FJ.6) (...) la finalidad de la seguridad pública es la de protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano (por todas la STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ. 4 y jurisprudencia allí citada): bienes estos últimos, que quedarían sin duda*



comprometidos y en riesgo si no se protegieran debidamente unas infraestructuras estratégicas, que son las definidas en el artículo 2 d) y e) de la Ley 8/2011 de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas” (STC 128/2016, de 7 de julio FJ.).

Esto significa que, aunque una de las finalidades de la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana sea la protección de las infraestructuras o instalaciones estratégicas (como el transporte) por ser servicios básicos para la comunidad (disposición adicional sexta de la LO 4/2015) estas instalaciones o infraestructuras estratégicas se regirán por su normativa específica (art. 26 de la LO 4/2015) pues de lo contrario, como dice el Tribunal Constitucional se estaría justificando *“una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genérica*. Por ello se hace preciso *delimitar la noción de seguridad ciudadana frente a la de seguridad pública para huir de definiciones genéricas que justifiquen esta intervención”* (STC 172/2020, de 19 de noviembre).

Conforme a lo anterior, aún cuando el apartado d) del artículo 14 LTAIBG incluye a la seguridad ciudadana por ser parte de la seguridad pública, no cabe acudir a Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana cuando la información solicitada se refiera a infraestructuras estratégicas como las de transporte ferroviario, aunque estas se consideren un servicio básico de la comunidad. En estos casos, habrá que acudir a su normativa específica que, como recuerda el Tribunal Constitucional, será la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, que incluso en su Preámbulo considera que la seguridad pública en materia de infraestructuras se encuentra comprendida en el ámbito de la seguridad nacional. Esto es, la propia Ley 8/2011 especifica que las infraestructuras afectan a la seguridad nacional como parte de la seguridad pública (STC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ. 3).



En el presente caso, al solicitar la reclamante información sobre infraestructuras de Metro de Madrid y Metro Ligerero, esto es, sobre el sector de transporte ferroviario, aún cuando la Dirección General de Infraestructuras y Transportes Colectivos considere aplicable la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana (por lo establecido en la disposición adicional sexta), esta interpretación no tiene cabida, pues la seguridad en materia de infraestructuras ferroviarias es seguridad pública e incluso nacional y no ciudadana, y por tanto se regirá por lo establecido en la Ley 8/2011.

La Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, *“tiene por objeto regular las estrategias y estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas sobre las denominadas infraestructuras críticas y críticas europeas, previa identificación y designación de las mismas”*, con el fin de proteger a la población frente a los ataques deliberados de todo tipo, que afecten a las infraestructuras (art. 1.1. Ley 8/2011).

El artículo 2 de esta Ley define a estas infraestructuras estratégicas en los apartados d) e) y f):

“d) Infraestructuras estratégicas: las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el 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.

f) Infraestructuras críticas europeas: aquellas infraestructuras críticas situadas en algún Estado miembro de la Unión Europea, cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente al menos a dos Estados miembros, todo ello con arreglo a la Directiva 2008/114, del Consejo, de 8 de diciembre, sobre la 11



identificación y designación de Infraestructuras Críticas Europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección (en adelante, Directiva 2008/114/CE)."

Y recuerda en el apartado b) de este mismo precepto que este tipo de infraestructuras se encuentran en los denominados sectores estratégicos, entendiendo por tal: *"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 de la seguridad del país. Su categorización viene determinada en el anexo de esta norma"*. Y en el citado Anexo se recoge el sector del transporte.

Luego, se considera conforme a Derecho la alegación de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de que Metro Madrid y Metro Ligero es un sector estratégico del denominado sector transporte ferroviario.

Sin embargo, la Ley 8/2011 sólo considera materia de seguridad pública a aquellas infraestructuras que tengan la consideración de críticas, por ello dirá en el artículo 3 que, *"la presente Ley se aplicará a las infraestructuras críticas ubicadas en el territorio nacional vinculadas a los sectores estratégicos"*.

Aún cuando Metro de Madrid sea un sector estratégico, cuyas infraestructuras críticas caen en el ámbito propio de la seguridad pública, esto no significa que toda la información relacionada con las infraestructuras de Metro de Madrid sea secreta por afectar a la seguridad pública. De conformidad con los artículos 1 y 4 de la citada Ley 8/2011, para que una infraestructura estratégica sea considerada "crítica" tiene que responder a la definición que de ella se da en los apartados e) y f) del artículo 2 la Ley 8/2011 y además estar clasificada como tal. Esto es, ha de estar claramente identificada en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas (artículo 4 de la Ley 8/2011), de tal manera que solo las que aparezcan determinadas en el Catálogo tendrán la consideración de tal.



El Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas es *“el 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”* (art. 4 de la Ley 8/2011).

Y, en este Catálogo, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, *“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”*.

Conforme al contenido que el artículo 4 de la Ley 8/2011 establece que debe especificarse en el Catálogo, el Tribunal Supremo ha entendido que aún cuando el Catálogo clasifique como críticas determinadas infraestructuras de un sector estratégico como el de transporte ferroviario, ello no quiere decir que todo el sector de transporte ferroviario sea considerado crítico. Sólo tendrán el carácter de tal aquellas infraestructuras estratégicas que dentro de este sector aparezcan así clasificadas en el Catálogo. Y por ello dirá:

“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..., 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." (STS 1256/2021, de 25 de marzo, recurso de casación C-A núm. 2578/2020.)



En el presente caso, la Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo resuelve inadmitiendo la solicitud de información de la reclamante por entender que se solicita información sobre un sector estratégico como es Metro Madrid y Metro Ligero (pertenecientes al sector “transporte ferroviario”) y, por ende, toda la información relacionada con las infraestructuras de Metro, al ser un sector estratégico, se encuentra bajo el paraguas de la Ley 8/2011 por ser materia de seguridad pública y por estar sometida a la Ley sobre secretos oficiales.

Sin embargo, aunque todas las infraestructuras de Metro sean estratégicas, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, solo aquellas que estén clasificadas como “críticas” e incorporadas al Catálogo gozarán de la protección que confiere la Ley sobre secretos oficiales y por ende serán secretas, tal y como establece el artículo 4.3 del Reglamento de protección de las infraestructuras críticas, al establecer que solo el *Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas* tiene, conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de secretos oficiales la calificación de secreto.

Por esta razón, aún cuando en la motivación de la Resolución de inadmisión de la solicitud de información de la reclamante, la Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo haga mención al artículo 2 e) de la Ley 8/2011 relativo a la definición de infraestructuras “críticas”, al no especificarse en las alegaciones presentadas que los datos solicitados por la reclamante se encuentran incorporados al Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, no cabe considerar que son datos sometidos a la Ley de secretos oficiales y, por tanto, secretos.

Es más, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo no hace mención en su motivación al Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, únicos datos que la Ley sobre secretos oficiales considera secretos.



Cabría pensar que la confidencialidad a que se refiere la Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo es la proclamada en los apartados 2 y 3 del artículo 15.3 de la Ley 8/2011, que señala en el apartado 2 que *“las Administraciones velarán por la garantía de confidencialidad de los datos sobre infraestructuras estratégicas y el apartado 3 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.”*

Sin embargo, la citada sentencia casacional del Tribunal Supremo recuerda que la *“confidencialidad a que hacen referencia este precepto se extiende únicamente a las infraestructuras clasificadas por el Ministerio del Interior como estratégicas y críticas e incluidas en el Catálogo.”*

Conforme a lo anterior, al no haberse acreditado por parte de la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo de la Consejería que los datos solicitados por la reclamante tienen la clasificación de críticos y están incorporados en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, no es posible considerarlos como datos secretos que afectan a la seguridad pública y, por tanto, no opera el límite del apartado d) del artículo 14.1 LTAIBG.

QUINTO. Conforme a lo dicho en los epígrafes anteriores, la Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo no ha dejado claro que los datos solicitados por la reclamante se encuentren incluidos en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas. Por esta razón, no debería operar el apartado d) del artículo 14.1 LTAIBG pues la Ley 8/2011 sólo considera que son materia objeto de seguridad pública las infraestructuras estratégicas y clasificadas como “Críticas”.

Al ser la seguridad pública una limitación impuesta constitucionalmente y por el artículo 149.1. 29ª CE competencia exclusiva del Estado, la competencia para definir las denominadas infraestructuras estratégicas críticas corresponde



al Estado, y en concreto, de conformidad con el artículo 5.2 de la Ley 8/2011 “*al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, que es la que ostenta 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*”. Y en concreto, dentro de esta Secretaría de Estado al Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas (en adelante, CNPIC).

Así, el artículo 7 de la Ley 8/2011 dirá que el CNPIC “*es el órgano ministerial encargado del impulso, la coordinación y supervisión de todas las actividades que tiene encomendadas la Secretaría de Estado de Seguridad en relación con la protección de las Infraestructuras Críticas en el territorio nacional*”.

Pero además, este órgano colegiado, de conformidad con el Reglamento de Infraestructuras Críticas, tiene entre sus funciones la de ser el interlocutor de esta Secretaría de Estado (art.15), gestionar y custodiar el registro central de todos los Planes Estratégicos Sectoriales existentes, (art. 20), ser el responsable de administrar los sistemas de gestión de la información y comunicaciones que se diseñen en el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas y acreditar y en su caso certificar la seguridad de los sistemas de información y comunicación previstos (artículo 33).

En colación con lo anterior, el artículo 41 LTPCM dice que, “*cuando la solicitud se refiera a información que no obre en poder del órgano a la que se dirige, éste 16 la remitirá, en un plazo no superior a cinco días, al competente e informará de esta circunstancia al solicitante.*”

Por esta razón, al desconocer si los datos solicitados por la reclamante se encuentran incluidos en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, parece que se ha inadmitido la solicitud de forma preventiva en aras a evitar suministrar algún dato que pudiera violar la seguridad pública por ser Metro Madrid y Metro Ligero un sector estratégico.



Sin embargo, si la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo tenía dudas sobre si la información solicitada por la reclamante era además de estratégica “crítica” debería haber consultado al Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas a los efectos de que fuera este órgano el que se pronunciase sobre si los datos solicitados por la reclamante se encontraban clasificados como tal e identificados en el Catálogo, tal y como permite el artículo 41 de la LTPCM .

Si bien el tenor literal del artículo 41 de la LTPCM es que la resolución la dicte el órgano competente, al ser Metro Madrid y Metro Ligero (por la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid) administración institucional de la Comunidad de Madrid, aunque la competencia en materia de seguridad pública sea estatal, corresponde resolver a la Comunidad de Madrid.

Pero, al ser la seguridad pública una competencia que afecta a información que está sometida a la Ley sobre secretos oficiales (como el Catálogo) y a la que sólo pueden acceder determinados órganos, la Dirección General de Infraestructuras de Transporte Colectivo debería consultar primero al órgano competente (el CNPIC) y resolver después.

SEXTO. Finalmente, habría que recordar que el artículo 16 de la LTAIBG establece que *“en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.”*

Lo que se reitera en el 36 LTPCM al decir que, *“en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo anterior no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de*



la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.”

La Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo, antes de decidir sobre la posibilidad de suministrar la información debería consultar al CNPIC, y pudiera darse el caso de que algún dato solicitado este clasificado como crítico y por ello incluido en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y ser declarado secreto. En este supuesto, la Consejería debería restringir suprimir o anonimizar el acceso a aquellos datos que, de conformidad con lo indicado por el CNPIC, puedan suponer una quiebra de la seguridad pública nacional y suministrar el resto de los datos a la reclamante, conforme permiten los artículos 16 y 36 de las LTABG y LTPCM, informando de todo ello a la reclamante.

RESOLUCIÓN

En atención de todos los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, y de acuerdo con el informe de los servicios jurídicos de la Asamblea, este Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid ha decidido,

PRIMERO. Estimar la Reclamación con número de expediente RDACTPCM400/2022 presentada en fecha 30 de diciembre de 2022 por Doña [REDACTED], por constituir su objeto información pública.

SEGUNDO. Instar a la Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid la retroacción de sus actuaciones al momento de presentación de la solicitud a los efectos de hacer una consulta al Centro Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas, para que antes de



suministrar cualquier tipo de información averigüe si toda, parte o nada de la información solicitada por la reclamante además de ser estratégica está clasificada como “crítica” y por tanto incluida en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas que al estar sometido a la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales encuentra limitado su derecho de acceso por el artículo 14.1 d) LTAIBG.

TERCERO. Recordar a la Dirección General de Infraestructuras y Transporte Colectivo de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid que si no se diera cumplimiento al contenido de la presente resolución o lo hiciera de forma parcial o defectuosa, el Área a la que corresponda la tramitación de la reclamación, o el Pleno en los casos que le corresponda, remitirán los correspondientes requerimientos instándole al cumplimiento íntegro de la misma y, de no atenderlos, se podrá remitir el expediente a la Presidencia del Consejo para que inicie el procedimiento sancionador regulado en el Título VI de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de todo ello se dejará constancia en el informe que el Consejo remite anualmente a la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

De acuerdo con el artículo 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, esta resolución tiene carácter ejecutivo y será vinculante para los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y el artículo 37 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, esta resolución pone fin a la vía administrativa.

Madrid, en la fecha que figura en la firma.



Rafael Rubio Núñez. Presidente.

Responsable del Área de Publicidad Activa y Control.

Ricardo Buenache Moratilla. Consejero.

Responsable del Área de Participación y Colaboración Ciudadana.

Antonio Rovira Viñas. Consejero.

Responsable del Área de Acceso a la información.

Conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa y en un plazo de dos meses desde el día siguiente a la notificación de esta, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.