



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 326/2021

S/REF:

N/REF: R/0326/2020; 100-005125

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/Autoridad Portuaria de A Coruña

Información solicitada: Estudio viabilidad conexión ferroviaria puerto exterior Punta Langosteira e informe Intervención Regional

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 27 de febrero de 2021, la siguiente información:

1.- *Informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al porto exterior de Punta Langosteira (remitida por la APAC a Puertos do Estado en este mes de febrero de 2021).*

2.- *Actas de las sesiones celebradas en los ejercicios 2019 y 2020 de la Comisión de seguimiento del Convenio de Normalización Financiera, asociado al préstamo otorgado por Puertos del Estado.*

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

3.- Informe emitido por la Intervención Regional en 2018 “Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación”.

2. Mediante escrito de entrada el 3 de abril de 2021, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

(...)

Primero. En relación con el Informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior (apartado 1 de la solicitud), dicho informe o estudio consta como existente y enviado por la Autoridad Portuaria de A Coruña (APAC) a Puertos del Estado.

Así consta en varias informaciones publicadas en los medios:

“El presidente afirmó que la necesidad de hacer el acceso ferroviario ha quedado corroborada por el nuevo estudio de viabilidad económica, que se envió la semana pasada a Puertos del Estado, y a ADIF. Ese documento, que actualiza los datos del 2018, no se limita a un mero estudio financiero, señaló Fernández Prado, sino que también valora el impacto social y ambiental que se deriva de la plena operatividad del puerto de Langosteira”.

La descarbonización ordenada por el Gobierno obliga a revisar la viabilidad del tren a Langosteira (lavozdegalicia.es)

En el mismo sentido:

El puerto de A Coruña es el único del noroeste integrado en la red básica de transporte de la Unión Europea - Actualidad Marítima y Portuaria (actualidadmp.com)

2.- En relación con las” Actas de las sesiones celebradas en los ejercicios 2019 y 2020 de la Comisión de seguimiento del Convenio de Normalización Financiera, asociado al préstamo otorgado por Puertos del Estado”, dicho Convenio y Comisión de seguimiento constan como existentes en la propia documentación económica y de cuentas de la APAC y de los informes de auditoría al respecto.

Así, en las Cuentas de la APAC del ejercicio 2019 publicadas en el BOE de 07/08/2020 (BOE.es - BOE-A-2020-9386 Resolución de 30 de junio de 2020, de la Autoridad Portuaria de A Coruña, por la que se publican las cuentas anuales del ejercicio 2019 y el informe de

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

auditoría) se hace mención a las mismas en relación con el préstamo otorgado por Puertos del Estado: “Con la rebaja del endeudamiento previsto a un máximo de 200 millones de euros, ha sido preciso adecuar los términos de los distintos exponendos y cuantías de la diferente inversión por naturaleza que se afronta con dicha financiación, adecuando el valor y destino de cada uno de los cuatro exponendos a las nuevas cuantías y detalle de inversión por naturaleza, a los efectos del control a realizar en el ejercicio de las funciones de la Comisión de Seguimiento del Convenio de Normalización Financiera establecido en la suscripción del crédito anteriormente descrito.....La Autoridad Portuaria no tiene a fecha de cierre del ejercicio garantías comprometidas con terceros que puedan suponer desembolsos económicos, dando cumplimiento a sus compromisos en materia informativa en los aspectos que así se recogen en distintos procesos, tales como la información periódica a rendir a la Comisión de Seguimiento del Convenio de Normalización Financiera suscrito junto con el crédito firmado con el OPPE, y cumplimentando las distintas reuniones y aspectos de información que el mismo determina. ”

3.- En relación al “Informe emitido por la Intervención Regional en 2018 “Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación”, dicho Informe consta expresamente referenciado en el Informe de Auditoría a las cuentas de la APAC del 2019 (en el mismo BOE y enlace antes indicados): “En informes de auditoría anteriores, y partiendo del estudio reflejado en el informe emitido por esta Intervención Regional en 2018 “Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación”, se puso de manifiesto la situación de incertidumbre en relación a la capacidad de la Autoridad Portuaria de A Coruña para la devolución de estos préstamos, por la no obtención de los ingresos previstos derivados del modelo definido por los siguientes acuerdos...”.

4.- No existen razones impositivas para no otorgar el derecho de acceso a la información solicitada por cuanto son estudios, informes o actas referidos a actos de naturaleza básicamente económica (informe o estudio de viabilidad de una conexión ferroviaria), informes de valoración de activos o las actas de una Comisión de seguimiento de una operación de préstamo.

En todos los casos no sujetos a restricción legal limitativa o impositiva de tal derecho de acceso, ni tampoco vulneración de tutela derechos personales o que puedan ocasionar perjuicios de naturaleza económica o comercial, ni de la APAC ni de terceros, dado que, por ejemplo, el estudio o informe de viabilidad se refiere a una concreta infraestructura (conexión ferroviaria al puerto exterior; por lo que no puede entenderse tampoco secreto comercial en los términos de la Directiva 2016/943, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, ni de la Ley 1/2019, de secretos empresariales).

El informe de valoración se refiere a unos concretos activos del puerto de A Coruña y su relación con la financiación de la APAC (tampoco secreto comercial; al respecto, entre otros, Resolución 93/2019 o, respecto del acceso a inventario de bienes inmuebles o información económica sobre los mismos, Resolución 139/2019 y 480/2016 de este Consejo, respectivamente).

Por último, las actas de la comisión de seguimiento se refieren a un préstamo otorgado por Puertos del Estado a la APAC; al respecto del derecho de acceso a las actas, la reciente STS de 19/02/2021; (rec. 1866/2020), precisamente referida a actas de la APAC.

3. Con fecha 6 de abril de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dio traslado del expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada 25 de mayo de 2021 la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA alegó lo siguiente:

En relación con estas reclamaciones procede ALEGAR lo siguiente:

1.- Informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior de Punta Langosteira (remitida por la APAC a Puertos del Estado en el mes de febrero de 2021).

La documentación solicitada se refiere a información que actualmente está en curso de elaboración de forma coordinada entre Puertos del Estado, ADIF y la propia Autoridad Portuaria, por tanto aún no concluida y pendiente de aprobación, por lo que esta solicitud de información debe inadmitirse de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1 a) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Su contenido, por tanto, puede variar hasta su aprobación, y si se facilitase entraría a formar parte del circuito público pudiendo afectar al eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas y generar cierta confusión e inseguridad a los ciudadanos.

2.- Actas de las sesiones celebradas en los ejercicios 2019 y 2020 de la Comisión de seguimiento del Convenio de Normalización Financiera, asociado al préstamo otorgado por Puertos del Estado.

En aplicación del artículo 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual, cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se deberá remitir la solicitud a ésta para que decida sobre el acceso.

En base a los fundamentos jurídicos señalados, y teniendo en cuenta que la competencia para la redacción de las referidas actas corresponde al Secretario de la Comisión de Seguimiento del Convenio de Normalización Financiera suscrito con el Organismo Público Puertos del Estado, que firmará las mismas junto a su Presidente, y cuyos cargos corresponden a representantes de Puertos del Estado.

Procede, en consecuencia, remitir la solicitud de información al Organismo Público Puertos del Estado ya que, por una parte, la Secretaría de la Comisión (encargada de la elaboración de las actas) corresponde a un miembro en representación de este organismo público; por otra, las funciones de esta Comisión son de vigilancia y control de Puertos del Estado para la normalización financiera de la Autoridad Portuaria, que es la perceptora del crédito otorgado en su momento.

Teniendo en cuenta que, además, el Organismo Público Puertos del Estado tiene, además, el control del órgano (Presidencia y mayoría de votos). Por todo ello, se entiende que, la competencia para resolver sobre esta solicitud recae en dicho organismo.

3.- Informe emitido por la Intervención Regional en 2018 “Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación”.

En este caso, en aplicación asimismo del artículo 19.4 de la LTAIBG, se resuelve remitir la solicitud de información a la IGAE Intervención General de la Administración del Estado (Intervención Regional de Galicia), dependiente del Ministerio de Hacienda y Función Pública, dado que es el organismo que ha emitido el informe con fecha 4 de abril de 2018, al objeto de que resuelva sobre el acceso solicitado.

Todo ello sin perjuicio de considerar que la documentación a que se refieren los puntos 2 y 3 puede contener además información cuyo derecho de acceso podría verse limitado por lo previsto en el artículo 14.1.G) de la LTAIBG ya que el acceso a la misma podría suponer un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.

4. El 26 de mayo de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)³, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Mediante escrito de entrada 6 de junio de 2021, el reclamante alegó lo siguiente:

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

En el caso concreto del Informe requerido:

- No se niega por la APAC ni su existencia ni que el mencionado Informe se remitiese a Puertos del Estado. Tampoco se niega que su elaboración fuese por la APAC.*
- No se justifica ni acredita de ningún modo que dicho Informe se encuentre en curso de elaboración (dado que lo que ha constado públicamente es que dicho Informe se ha elaborado y remitido a otra entidad pública).*
- Nada se alega por la APAC respecto de que el mencionado Informe vaya ser objeto de publicación de general conocimiento ni de la fecha aproximada de la misma.*
- Lo que consta, y reconoce la APAC, es que el informe existe y que se ha remitido a otra entidad.*

2.- Que un Informe, ya redactado y elaborado, pueda ser modificado o variado posteriormente a su elaboración es algo habitual en los procedimientos administrativos, y no por ello pueda ser inadmitida la solicitud de acceso al mismo.

Lo que ampara el art. 18.a) es la inadmisión referida a información en curso de elaboración, pero lo cierto es, y no lo niega la APAC, es que el mencionado Informe está elaborado. Que pueda ser o no modificado posteriormente es diferente, y tal eventualidad futura en nada afecta o condiciona el derecho de acceso.

Diferenciación que es objeto de reiteradas Resoluciones de este Consejo de Transparencia, así, por ejemplo, en la R/0177/2018 se razonaba lo siguiente: “Siendo cierto lo anterior, debe tenerse en cuenta, no obstante, que, según ya ha dictaminado este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (por ejemplo, en la resolución R/0117/2017), que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación....Por ello, aunque el expediente aún esté en curso, a nuestro juicio parte de la información que se solicita ya existe y, por lo tanto, puede ser proporcionada al constituir información pública en el sentido del art. 13 de la LTAIBG”.

En el mismo sentido, R/440/2019, entre otras.

3.- Ninguna prueba, siquiera indiciaria, alega, justifica o acredita la APAC respecto de que el acceso a dicho Informe por el solicitante pueda afectar al “eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas y generar cierta confusión e inseguridad a los ciudadanos”.

Una alegación, de contenido claramente restrictivo y limitador al derecho de acceso a la información, que ni tiene amparo en la Ley 19/2013 ni tampoco en las instrucciones, criterios o resoluciones de este Consejo de Transparencia.

(...)

1.- Las actas se refieren a una Comisión de seguimiento de un Convenio inter-administrativo y bilateral (APACV-Puertos del Estado), asociado a un contrato de préstamo de Puertos del estado a la APAC.

No se trata, por tanto, de un acta de un organismo de Puertos del estado sino de una Comisión de la que forman parte ambas entidades, APAC y Puertos del Estado.

2.- El hecho de que la presencia y secretaría de dicha Comisión la ostente Puertos del Estado, así como que Puertos del Estado tenga la mayoría de miembros, es indiferente. La Comisión lo es de seguimiento de un Convenio bilateral, bipartito, por lo que el acta corresponde a una Comisión de la que la APAC forma parte constitutiva a todos los efectos, al derivar dicha Comisión también de un Convenio bilateral.

(...)

Con independencia de que la APAC ha re-direccionado la solicitud de dicha documentación (a Puertos del Estado e Intervención Regional de Galicia), la APAC únicamente hace una simple referencia, sin concretar ni justificar mínimamente, sobre que concretos perjuicios de esa naturaleza se puedan derivar de tal acceso.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en conexión con el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁵](#), el Presidente de este Consejo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁶, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose 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".

3. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, según consta en el expediente y se recoge en los antecedentes, la solicitud de información se presentó con fecha 27 de febrero de 2021, sin embargo no ha sido respondida hasta el 25 de mayo de 2021, fecha de la presentación de alegaciones a requerimiento de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con ocasión de la tramitación del presente expediente de reclamación.

A la vista de todo ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al indicar que "*con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta*".

4. Respecto al fondo del asunto, cabe señalar en relación con el primer punto de la solicitud de información, que recordemos se refería a obtener el *informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al porto exterior de Punta Langosteira*, que ha sido inadmitido por la Autoridad

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Portuaria al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

Fundamenta su aplicación la Autoridad Portuaria en que *actualmente está en curso de elaboración de forma coordinada entre Puertos del Estado, ADIF y la propia Autoridad Portuaria, por tanto aún no concluida y pendiente de aprobación, y su contenido, por tanto, puede variar hasta su aprobación, y si se facilitase entraría a formar parte del circuito público pudiendo afectar al eficaz funcionamiento de las Administraciones Públicas y generar cierta confusión e inseguridad a los ciudadanos.*

Dicho esto, es necesario recordar, tal y como hemos indicado de forma reiterada desde el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que 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 los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. Así lo ha proclamado el Tribunal Supremo en su de 16 de octubre de 2017, dictada en el marco del recurso de casación nº 75/2017, en la que sostiene que en la que sostiene que *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, (...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley;"

Doctrina que nuestro Alto Tribunal complementó más recientemente en la Sentencia nº 748/2020, de 11 de junio de 2020, recaída en el recurso de casación nº 577/2019 con la siguiente afirmación *"la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida".*

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de esta causa de inadmisión. Sirva de ejemplo lo manifestado en la Resolución [R/0324/2018](#)⁷, que recoge lo expresado en otras anteriores: “(...) *entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general.*”

Asimismo, en la resolución R/0117/2017 este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se pronunció sobre el hecho de que no debe confundirse *información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación*. Así, se concluía lo siguiente:

“Argumenta el Ministerio que el Estudio Informativo solicitado se quedó en curso de elaboración y no llegó a ser culminado, dándose por finalizado antes de que llegara a formarse; no se llegó a culminar la redacción del estudio informativo y por tanto no existe un documento validado por el Ministerio de Fomento, ni siquiera para el trámite de información pública que debería realizarse de forma previa a la aprobación del proyecto.

A juicio de este Consejo de Transparencia, no resulta de aplicación, al presente caso, esta causa de inadmisión de la solicitud, dado que no debe confundirse información acabada con información pública del artículo 13 de la LTAIBG, relativa a documentos o contenidos. Asimismo, aquella está pensada para inadmitir aquellas solicitudes de acceso a la información/documentación que no están aún acabadas, pero que han de estarlo próximamente, razón por la que se entiende que están todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. Es decir, podría plantearse que carece de esa condición de contenido o documento en poder de un organismo público sujeto a la LTAIBG al que se refiere el artículo 13 de la norma, precisamente porque es información inacabada.”

Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no es de aplicación la causa de inadmisión invocada dado que lo solicitado es un informe de viabilidad económica presentado a Puertos del Estado, actualizando el realizado en 2018, en el marco del proyecto de construcción de la citada conexión ferroviaria.

Por lo tanto, a pesar de las alegaciones realizadas por la Autoridad Portuaria, lo que se encuentra en curso de elaboración es el expediente del proyecto, e incluso el estudio

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

informativo, ya que según lo establecido en el artículo 7 del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, *para el establecimiento o la modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General, será precisa la aprobación por el Ministerio de Fomento de un estudio informativo, con arreglo a lo previsto en el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario y en este Reglamento. El estudio informativo es aquel que comprende el análisis y la definición, en aspectos tanto geográficos como funcionales, de las opciones de trazado de una actuación determinada y, en su caso, de la selección de la alternativa más recomendable como solución propuesta. Asimismo, incluirá el estudio de impacto ambiental de las opciones planteadas y constituirá el documento básico a efectos de la correspondiente evaluación ambiental prevista en la legislación ambiental.*

En concreto, la tramitación, en 2018, del estudio informativo correspondiente a este proyecto ferroviario implicó su correspondiente sometimiento a los trámites de información pública y audiencia de acuerdo con lo exigido en el artículo 10 del citado Real Decreto 2387/2004, ya que en el BOE núm. 51, de 27 de febrero de 2018, se publicó el *Anuncio de la Subdirección General de Planificación Ferroviaria sobre la aprobación del expediente de información pública y audiencia y definitiva del Estudio Informativo del Acceso Ferroviario al Puerto Exterior de A Coruña en Punta Langosteira.*

En consecuencia, nos encontramos ante una información en poder de un organismo público sujeto a la LTAIBG y, por tanto, ante información pública en el sentido del artículo 13 y, dada la insuficiente justificación relativa a la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, la reclamación debe ser estimada en este punto.

5. En relación con el punto 2 de la solicitud de información, que recordemos se centraba en obtener las *Actas de las sesiones celebradas en los ejercicios 2019 y 2020 de la Comisión de seguimiento del Convenio de Normalización Financiera, asociado al préstamo otorgado por Puertos del Estado*, cabe señalar que la Autoridad Portuaria ha considerado de aplicación el artículo 19.4 de la LTAIBG -*Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso-*, remitiendo la solicitud de información a Puertos del Estado.

Fundamenta la Autoridad Portuaria su aplicación y remisión en el primer caso en que *la competencia para la redacción de las referidas actas corresponde al Secretario de la Comisión de Seguimiento del Convenio de Normalización Financiera suscrito con el Organismo Público Puertos del Estado, que firmará las mismas junto a su Presidente, y cuyos cargos corresponden a representantes de Puertos del Estado y en que las funciones de esta Comisión*

son de vigilancia y control de Puertos del Estado para la normalización financiera de la Autoridad Portuaria, que es la perceptora del crédito otorgado en su momento.

Dicho esto, debe señalarse que PUERTOS DEL ESTADO ha dictado resolución de fecha 17 de junio de 2021 –objeto de reclamación ante este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el expediente R/559/2021-, en la que en cuanto a la competencia para responder a la solicitud de información en relación a las citadas Actas ha argumentado y concluido lo siguiente:

Como antecedentes cabe señalar que, el 27 de julio de 2011, se suscribió un contrato de crédito por el que Puertos del Estado otorgó a la APAC un préstamo por importe de 250 millones de euros, para completar la financiación de las obras del nuevo puerto en Punta Langosteira. Con posterioridad, dicho crédito se redujo a 200 millones de euros.

Las operaciones de financiación de esta naturaleza están reguladas, en la actualidad, en el artículo 160 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM). En aquél momento, resultaba de aplicación la disposición adicional segunda de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general, cuya redacción era prácticamente idéntica a la actual. Dicha disposición señalaba, en sus apartados 2 y 3 lo siguiente:

“2. Excepcionalmente, cuando concurren circunstancias extraordinarias que imposibiliten dificulten o no aconsejen que una Autoridad Portuaria pueda cubrir necesidades financieras, debidas a causas sobrevenidas o a disfuncionalidades derivadas de la gestión, acudiendo con sus propios medios al mercado de capitales, Puertos del Estado a iniciativa propia podrá intervenir, mediante cualquier medio, en la financiación de una Autoridad Portuaria. La resolución habrá de ser adoptada por su Consejo Rector a iniciativa de su Presidente, estableciendo la forma de asistencia que considere más idónea y atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso.

3. En el caso previsto en el apartado anterior, Puertos del Estado, con la aprobación de su Consejo Rector, podrá conceder créditos o préstamos, condicionando su otorgamiento al cumplimiento de los siguientes requisitos:

a) La suscripción de un Convenio de Normalización Financiera, cuyo objeto sea definir las condiciones del préstamo, así como la estrategia y acciones exigidas para lograr la estabilidad financiera de la Autoridad Portuaria firmante, estableciendo para ello los mecanismos de intervención necesarios para alcanzar dicho objetivo.

b) Dicho Convenio deberá prever la creación de una Comisión de Seguimiento, compuesta por un representante de la Autoridad Portuaria, uno de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se localiza la Autoridad Portuaria y tres del Organismo Público Puertos del Estado, con el fin de supervisar el cumplimiento del Convenio de Normalización.

c) La Comisión de Seguimiento estará presidida por uno de los representantes de Puertos del Estado, asumiendo todas las competencias y funciones necesarias para garantizar el cumplimiento del Convenio de Normalización.

d) Ningún órgano de la Autoridad Portuaria podrá modificar lo dispuesto en el Convenio de Normalización, sin la autorización previa del Consejo Rector de Puertos del Estado.”

Conforme al régimen legal establecido, ambas partes (Autoridad Portuaria de A Coruña y Puertos del Estado) suscribieron el mismo 27 de julio de 2011 un Convenio de Normalización Financiera con el objetivo de fijar una serie de actuaciones y medidas de control que permitiesen al Organismo portuario recuperar la situación de equilibrio patrimonial.

Para garantizar el cumplimiento y verificación de lo acordado en el Convenio se constituyó una Comisión de Seguimiento formada por cinco miembros: tres por parte de Puertos del Estado (incluyendo el Presidente); uno, por parte de la Autoridad Portuaria de A Coruña; y, otro, por parte de la Xunta de Galicia.

Dicha Comisión se regula por el Acuerdo de 27 de julio de 2011 en el que se indica que su objeto es el de “revisar y controlar el cumplimiento por parte de los órganos de gestión de la Autoridad Portuaria de A Coruña de los acuerdos contenidos en el Convenio de Normalización Financiera del Puerto de A Coruña, incluso asumiendo aquellas funciones que se consideren precisas para la consecución del objetivo marcado”. Asimismo, en él se establecen las principales competencias y funciones a desarrollar por el Presidente Administrador y por el Secretario, así como las normas de funcionamiento de dicha Comisión.

Una vez sentado lo anterior, en primer lugar, resulta imprescindible determinar el órgano competente para resolver la petición de información relativa a las actas comisión de seguimiento del convenio de normalización financiera al amparo de la LTAIBG, dado que se recibe esta petición como consecuencia de las alegaciones presentadas por la APAC ante el CTBG en la reclamación NO GESAT referida en los antecedentes. En efecto, en dichas alegaciones la APAC considera que Puertos del Estado es el órgano competente para resolver esta petición por lo que se remite la solicitud en virtud del art. 19.4 de la LTAIBG.

A la vista de cuanto precede, para enjuiciar la conformidad de la actuación de la Autoridad Portuaria con las previsiones legales, es preciso tener presente que el legislador español ha optado por incorporar en el artículo 19.4 una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la "regla de autor", presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados. El mencionado apartado cuarto del artículo 19 dispone, en su literalidad, que "*Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.*"

Con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso que inspira la LTAIBG, su contenido meridiano, de tal suerte que el órgano al que se dirige la solicitud de información pública, aunque la misma obre en su poder, si hubiera sido elaborada en su integridad o en la parte principal por otro órgano, está facultado para remitir la solicitud al segundo, al objeto de que "*decida sobre el acceso*". De la interpretación sistemática de la ley, únicamente cabe extraer como excepción a esta regla el supuesto en el que el "*autor*" de la información no se encuentre entre los sujetos obligados.

En el caso presente es claro que la información solicitada no ha sido elaborada ni en su integridad ni en su parte principal por la Autoridad Portuaria, sino que la autoría de la misma corresponde respectivamente a Puertos del Estado y por lo que resulta indiscutible la aplicabilidad de lo previsto en el artículo 19.4 de la Ley, y la reclamación debe ser desestimada en este punto.

6. A distinta conclusión se debe llegar con respecto al punto 3 de la solicitud de información, relativo al *Informe emitido por la Intervención Regional en 2018 "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación"*, con respecto al cual se alega fue emitido en razón de su competencia por la Intervención Regional en 2018.

Este Consejo de Transparencia se ha pronunciado recientemente sobre el tema en el expediente R/287/2021, en el que razonábamos lo siguiente:

El órgano al que se dirige la solicitud deniega el acceso invocando lo dispuesto en el artículo 145.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y el límite del artículo 14.1.j) de la LTAIBG relativo al secreto profesional, en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El referido artículo 145.1 de la LGP presenta el siguiente tenor:

“Los funcionarios que desempeñan las funciones de control deberán guardar la confidencialidad y el secreto respecto de los asuntos que conozcan por razón de su trabajo.

Los datos, informes o antecedentes obtenidos en el desarrollo de sus funciones solo podrán utilizarse para los fines del control y, en su caso, para la denuncia de hechos que puedan ser constitutivos de infracción administrativa, responsabilidad contable o de delito.

Cuando el Tribunal de Cuentas o algún órgano u organismo estatal precisara de acceso a informes de control financiero permanente o auditoría pública para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados, solicitará dicho acceso a la Intervención General de la Administración del Estado a efectos de su valoración y, en su caso, remisión de los informes solicitados. La Intervención General de la Administración del Estado informará de las remisiones realizadas al titular del departamento ministerial, en función de la adscripción, vinculación o dependencia del órgano, organismo o entidad al que se refiere el informe.

En los demás casos en que proceda legalmente el acceso a los informes de control, la solicitud de los mismos se dirigirá directamente a sus destinatarios.”

Sin necesidad de adentrarse en otras cuestiones alegadas por las partes en relación con la interpretación de este artículo, resulta indudable que el órgano requerido, dada su naturaleza administrativa, está plenamente sujeto a lo establecido en un precepto de rango legal cuyo enunciado es determinante por cuanto únicamente le autoriza a remitir los “informes de control financiero permanente o auditoría pública” al “Tribunal de Cuentas o a algún órgano u organismo estatal” que los precise “para el cumplimiento de los fines que tiene encomendados”, disponiendo expresamente cuál es el cauce y la competencia ordinaria para decidir sobre el acceso a los informes de control en todos los demás casos en los que legalmente proceda, para los que estipula que “la solicitud de los mismos se dirigirá directamente a sus destinatarios”.

En consecuencia, este Consejo comparte que lo preceptuado en el artículo 145.1 de la LGP impide a la Intervención General de la Administración del Estado conceder el acceso a la información aquí solicitada.

Teniendo en cuenta que el artículo 145.1 LGP establece que las solicitudes de información se han de dirigir a los destinatarios de los informes y su condición de ley especial, no podemos considerar conforme con la LTAIBG la aplicación en este caso de la remisión contemplada en su artículo 19.4.

Tratándose de información pública en poder de la Autoridad Portuaria y no habiéndose invocado ninguna de las causas de inadmisión o límites al acceso legalmente previstas, restricciones al acceso que, por otro lado, y en atención a la información que consta a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no resultarían aplicables en el caso de un informe de la Intervención Regional sobre la venta de activos inmobiliarios de la Autoridad Portuaria, máxime teniendo en cuenta que, como hemos argumentado en reiteradas ocasiones, los límites y las causas de inadmisión previstos en la LTAIBG son excepciones y, en cuanto tales, sólo se han de aplicar si están lo suficientemente justificados, de manera clara e inequívoca, la reclamación debe estimarse en este punto concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, la reclamación debe ser parcialmente estimada.

III. RESOLUCIÓN

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

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 3 de abril de 2021, frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA).

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

1.- *Informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al porto exterior de Punta Langosteira (remitida por la APAC a Puertos do Estado en este mes de febrero de 2021).*

3.- *Informe emitido por la Intervención Regional en 2018 "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación".*

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA (MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)⁸, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁹, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#)¹⁰.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>