Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085702.

N/REF: 505/2024.

Fecha: La de firma.

Reclamante:

Dirección:

Organismo: Autoridad Portuaria de Cartagena / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y

MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Explotación terminal ganadera nueva del Puerto de

Cartagena.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de enero de 2024 la reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Tras la gran noticia en un diario regional de la explotación de la nueva terminal ganadera del puerto de Cartagena en Escombreras por la mercantil TERMINAL GANADERA DEL MEDITERRANEO, solicito información del proceso seguido, información pública, así como su debida publicidad en la web de la apc».

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



2. LA AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA dictó resolución de fecha 23 de febrero de 2024 con el contenido siguiente:

«(...) La AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA, (en adelante, APC), considera:

PRIMERA. Se ha realizado el procedimiento de concesión relativa a la EXPLOTACION TERMINAL GANADERA NUEVA DEL PUERTO DE CARTAGENA conforme lo previsto en los artículos 85 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

SEGUNDA. La concesión administrativa de referencia se ha otorgado de acuerdo al procedimiento fijado en el vigente Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado; durante la tramitación de la concesión, [la persona reclamante] no se ha personado en el expediente y no ha formado parte del procedimiento.

En el BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) se disponible de la siguiente información relativa a la concesión a la cual puede tener acceso cualquier ciudadano, sin ser parte del procedimiento. Se enumera a continuación:

- ANUNCIO EN EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 28/07/23: Anuncio de la Autoridad Portuaria de Cartagena por la que se inicia trámite de competencia de proyectos en relación con la solicitud presentada por "Terminal Ganadera del Mediterráneo, S.L.", para el otorgamiento de concesión administrativa con destino a la "Construcción y explotación de una Terminal Portuaria para el Embarque de Ganado Vivo en el Muelle Príncipe Felipe de la Dársena de Escombreras".
- ANUNCIO EN EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 25/09/23: Anuncio de la Autoridad Portuaria de Cartagena por la que se somete a información pública la solicitud de concesión administrativa con destino a la "Construcción y explotación de una Terminal Portuaria para el embarque de ganado vivo en el Muelle Príncipe Felipe de la Dársena de Escombreras".

Con el anuncio en el BOE, se hace pública la solicitud según lo dispuesto en el art. 85.3 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, para que, en el plazo de 20 días, contado a partir del día siguiente al de la publicación en el BOE, cualquier interesado pueda examinar el correspondiente expediente.

TERCERA. Una vez aprobado por el Consejo de Administración debe comunicarse la Resolución al concesionario y una vez firmado se publica en el BOE. A día de hoy, falta publicar el anuncio de otorgamiento de la concesión que se inicia con la



notificación del acuerdo del Consejo (01/02/2024). La prensa lo sabe porque en el Consejo donde se acordó la concesión (Diciembre 2023) se filtró la noticia. Aunque la APC va a publicar este anuncio en el BOE, cabe destacar que en la normativa no se establece cual es el plazo para dar publicidad a esta información.

CUARTA. La interesada se encuentra inmersa en un proceso judicial penal por presuntas irregularidades cometidas mientras que el Juzgado de Instrucción nº 1 de Cartagena, razón por la cual se considera que este no es el medio para obtener cierta información de la cual se pueda hacer uso para su defensa en el proceso. El acceso a los datos solicitados puede suponer un riesgo para la causa penal, que puede traducirse en el quebranto de la igualdad de partes en el proceso judicial y la tutela judicial efectiva.

Los contratos llevados a cabo por la Autoridad Portuaria de Cartagena desde el año 2015 están siendo objeto de investigación por el Juzgado de Instrucción nº 1 de Cartagena, por lo que el acceso a los datos solicitados podría interferir de manera directa en las labores de control que se están realizando por este Tribunal.

Por tanto, el acceso a los datos solicitados perturbaría la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción. Del mismo modo, el acceso a la información afectaría de manera directa a la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria de Cartagena.

Por último, es necesario tomar en consideración que si se diera acceso a esta información pasaría directamente a formar parte del "circuito público", siendo susceptible de ser utilizada de una manera incorrecta, resultando, en ese caso, prácticamente imposible para los organismos portuarios o las personas imputadas, reparar los perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a la misma y, que, por ende, podría afectar a los procesos en vía jurisdiccional penal.

De esta forma, atendiendo a las circunstancias concurrentes, este Organismo considera que debe prevalecer la protección de la documentación solicitada frente a su divulgación, debiendo activarse la limitación mencionada, esto es, los límites recogidos en los apartado f) LTAIBG.

Por todo lo expuesto,

En virtud de lo indicado anteriormente se acuerda:

Denegar la solicitud de acceso por el artículo 14.1 f) ya que facilitar esta información supone un perjuicio la igualdad de las partes en los procesos judiciales, y se



considera que este no es el canal para recabar información que pueda tener transcendencia en un proceso penal.

La finalidad última de la LTABG, que ampara la presente solicitud, no es que la información pueda ser utilizada en beneficio de un interés particular. El objeto de la Ley va mucho más allá, ampliando y reforzando la transparencia de la actividad pública de las instituciones mediante el escrutinio de la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. No obstante, en este caso, se considera que el acceso a la información solicitada perjudica otros bienes jurídicos protegidos por las limitaciones legales (artículo 14.1 f) como son la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso».

3. Mediante escrito registrado el 26 de marzo de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

La Autoridad Portuaria ha ampliado el plazo de contestación para posteriormente inadmitir la solicitud, actuación que ha sido reprochado por este Consejo en precedentes ocasiones.

No existe argumento, justificación, motivación o pretexto alegado en su resolución por la APC, para denegar el acceso a la información PUES NO concurren los motivos de denegación de los arts. 14.1.f) y ninguno de la citada LTAIBG, por razones obvias.

Este expediente No es objeto de PROCESO JUDICIAL ALGUNO, NI diligencia previa penal alguna. Por tanto, no concurre el supuesto del art. 14.1.f) LTAIBG, como es la protección a la tutela judicial efectiva ni la igualdad de las partes en el proceso, dado que No existe PROCESO judicial alguno sobre el asunto requerido de información.

No se requiere justificar su condición de interesada, pues no está reclamando contra el procedimiento, sino solicitando acceso de información pública sobre el expediente.

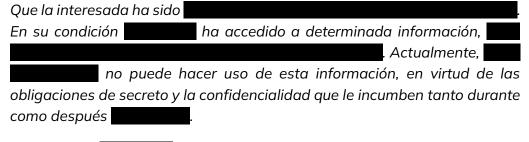
² https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24



- 4. Con fecha 1 de abril de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al MINISTERIO requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 10 de mayo de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:
 - « PRIMERA.- Que con fecha 15 de enero de 2024, tuvo entrada en la Autoridad Portuaria de Cartagena en adelante APC–, solicitud de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2023, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en delante, LTAIBG), por [la persona reclamante] y en la que solicitaba: (...)

En respuesta a la solicitud efectuada por la interesada, y previo análisis por esta Autoridad, se procedió a denegar la solicitud respecto a todas aquellas peticiones en virtud del artículo 14.1 f), ya que facilitar esta información supone un perjuicio la igualdad de las partes en el proceso judicial y en protección de los intereses económicos y comerciales de las entidades mercantiles según lo previsto en el artículo 14.1h) (véase Respuesta interesado_Exp. N°

A todos los motivos expuestos a la interesada en respuesta a su solicitud de acceso, cabe destacar y no se puede pasar por alto, lo siguiente:



Que como ha participado en sesiones del Consejo de Administración donde se tomaron decisiones relativas a este proyecto, que para nada es ajeno o desconocido para ella. De modo que dispone de información de carácter privilegiado y confidencial de la que no puede disponer cualquier ciudadano ajeno a la organización.

Además, el contrato de explotación ha sido adjudicado siguiendo el procedimiento indicado en el pliego y en las normas de contratación que resultan de aplicación, estando disponible en el BOE toda la información relativa a la concesión de la terminal ganadera nueva del puerto de Cartagena. En cumplimiento del Real Decreto Legislativo de 2/2011, de 5 de septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos



del Estado y de la Marina Mercante se hace pública la Resolución de la Autoridad Portuaria de Cartagena por la que se hace público el otorgamiento de concesión administrativa a "Terminal Ganadera del Mediterráneo, S.L.", con destino a la "Construcción y explotación de una Terminal Portuaria para el embarque de ganado vivo en el Muelle Príncipe Felipe de la Dársena de Escombreras" a la que debe tener acceso cualquier ciudadano, incluida la interesada.

El derecho de acceso es un derecho constitucional como también lo es el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso (artículo 24 CE). La denegación de la solicitud por parte de la APC no supone la aplicación del límite invocado en el artículo 14.1 f) LTABG como mero automatismo sino como ejercicio de prudencia ante unas potenciales consecuencias que suponen un riesgo real y objetivo de que una vez facilitada la información se vea comprometido un proceso judicial penal, y tras la realización de un juicio de ponderación.

Posibilitar a la interesada el privilegio de acceder a otro tipo de información se traduciría en el quebranto de la igualdad de partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, produciendo una alteración del equilibrio de las partes. La interesada en realidad persigue una información que, afectándole en un ámbito estrictamente privado y por mor de un procedimiento judicial, trata de obtenerse en atención a su pretendido carácter de información pública. Así las cosas, el desequilibrio que ello puede comportar en el curso del proceso judicial justifica la operatividad del citado límite al derecho de acceso. Ha entenderse especialmente de relieve la pendencia de un proceso judicial cuya eficacia puede resultar afectada por la divulgación de la información solicitada con un daño al proceso y a las garantías judiciales, así como a los afectados por el mismo. En ningún caso se trata de una denegación arbitraria y tampoco con el fin de atentar contra los derechos de la interesada, ya que se trata de una cuestión real (proceso en curso), existente y uno de una hipotética situación.

Es por ello que, proporcionar acceso a los datos solicitados por la peticionaria supondría no solo un riesgo real (y no meramente hipotético) para la igualdad de las partes y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino también para la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción en su labor de investigación y persecución. Además, perjudicaría directamente la estrategia procesal de la APC



Como se ha manifestado en el escrito de denegación de la solicitud, sobre esto ya se ha pronunciado este CTBG en sus resoluciones R/0763/2023, R/0863/2023, R/0867/2023 y R/0868/2023, al considerar que dar acceso a información que tiene relación directa con un procedimiento judicial abierto supondría un riesgo real para los derechos de las partes, y señalando que "estas conclusiones son plenamente trasladables al objeto de esta reclamación, motivo por el cual procede confirmar la resolución de la Autoridad Portuaria, desestimándose la reclamación sobre el acceso en el momento actual a la información solicitada, al resultar aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG (...)." Pero más recientemente, y en relación al mismo procedimiento judicial, este CTBG ha denegado el acceso a la documentación solicitada por considerar que existe un riesgo real de producir una alteración del equilibrio de las partes en el mencionado procedimiento judicial:

"Desde la perspectiva apuntada, conviene recordar que el artículo 14.1.f) LTAIBG que permite limitar el acceso a la información cuando cause un perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva— tiene como objeto, en la línea de la previsión contenida en el artículo 3.1.j) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales, tanto ante tribunales nacionales como internacionales, y el buen funcionamiento de la justicia, y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte.

Por todo lo anterior, y dada la naturaleza de la información solicitada en el presente caso, resulta de aplicación el límite de acceso a la información previsto en el artículo 14.1 f) de LTAIBG, en la medida que facilitar el acceso a dicha información pone en serio peligro -real y objetivo- los principios de igualdad de las partes en los procesos judiciales, el derecho a la tutela judicial efectiva, e incluso, la estrategia procesal de las partes implicadas sometidas a enjuiciamiento.

En base al artículo 14.1h) hay que articular la defensa de los intereses comerciales y económicos, y su ponderación frente al derecho de acceso a la información pública, en la medida que aquella supone un activo fundamental de las entidades empresariales, que debe ser defendido mediante la confidencialidad y no divulgación de sus aspectos principales que pondría en una situación de vulnerabilidad empresarial a la mercantil TERMINAL GANADERA DEL MEDITERRANEO.



SEGUNDA. - Respecto a la ampliación del plazo para resolver a la solicitud de acceso, cabe alegar que la APC trata de atender en todo momento las obligaciones que le competen en relación con la LTABG. Cuestión que no se puede negar por parte de la interesada al no ser la primera vez que presenta solicitudes de acceso, todas atendidas en la mayor brevedad posible, aun dado el volumen de las mismas.

La APC es un organismo público cuya función principal es la gestión del Sistema Portuario de Cartagena. De modo que nos encontramos ante un Operador de Servicio Esencial al cual le competen funciones críticas que requieren ser realizadas en plazo sin demora. Asimismo, esta Autoridad es conocedora de las obligaciones y tareas impuestos por diversa normativa que se han de atender y, en ningún caso es la intención no hacerlo, no obstante, los recursos son limitados y no dedicados exclusivamente al análisis y elaboración de las respuestas en materia de transparencia.

Igualmente hay que tener en cuenta que la APC cuenta con un procedimiento complejo para la tramitación de solicitudes de transparencia, siendo ineludible la intervención de Puertos del Estado y del Ministerio de Transporte. La normativa sectorial (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante) manifiesta la jerarquía y dependencias existentes entre la Autoridad Portuaria, Puertos del Estado y el Ministerio de Transportes, de manera que la APC como entidad pública dependiente, opera bajo la coordinación y supervisión de Puertos del Estado que, a su vez, depende directamente del Ministerio de Transportes.

Esta jerarquía y dependencia impuesta por Ley exige que la APC tiene obligación de trasladar al Ministerio de Transportes a través de Puertos del Estado cualquier la resolución elaborada frente a la solicitud de acceso a información pública, y tras esto, recabar informe favorable de cada uno de ellos para finalmente notificar al interesado. Procedimiento que aplica respecto al presente informe de alegaciones dirigido al CTBG.

Son los órganos superiores a esta autoridad los que acuerdan y comunican la ampliación de plazo teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento impuesto por la normativa. Por tanto, se puede concluir que la APC actúa conforme a derecho.»

5. El 13 de mayo de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el mismo 13 de mayo de 2024 en el que reitera la falta de motivación del límite invocado para denegar el acceso.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- 1. De conformidad con lo dispuesto en el <u>artículo 38.2.c</u>) <u>de la LTAIBG³</u> y en el <u>artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del <u>Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 4</u>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del <u>artículo 24 de la LTAIBG⁵</u>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.</u>
- 2. La LTAIBG reconoce en su <u>artículo 12</u>⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el 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 LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "formato o soporte". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide, respecto de la explotación de la nueva terminal ganadera del puerto de Cartagena por la mercantil TERMINAL GANADERA DEL MEDITERRÁNEO, el acceso a información del proceso seguido, información pública, así como su debida publicidad en la web de la Autoridad Portuaria de Cartagena.

³ https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38

⁴ https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8

 $^{^{5}\} https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887\&p=20181206\&tn=1\#a24$

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



La Autoridad Portuaria requerida dictó resolución en la que, por una parte, se informa que la concesión de la terminal ganadera se llevó a cabo a través del procedimiento previsto en el artículo 85 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del estado y de la Marina Mercante, hallándose disponible en el Boletín Oficial del Estado, en las fechas que se indican, los anuncios reflejados en los Antecedentes de hecho de esta resolución y precisando que tras su aprobación por el Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2024 la resolución se comunicará al concesionario y una vez firmado se publicará en el Boletín Oficial del Estado; y, por otra parte, desestimó la solicitud al considerar de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG. Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento de reclamación mencionó, asimismo, la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

4. No obstante, de lo expuesto en los antecedentes de hecho de esta resolución se desprende que la Autoridad Portuaria de Cartagena facilitó, ya en la resolución inicial, toda la información que, sobre la cuestión solicitada, obraba en su poder por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones (artículo 13 LTAIBG) atendido el tenor literal del objeto de la solicitud. A estos efectos, valga recordar que se requería a dicha Autoridad la «información del proceso seguido, información pública, así como su debida publicidad en la web de la apc» y que la Autoridad Portuaria de referencia proporcionó lo siguiente a la reclamante:

La explotación de la terminal ganadera se llevó a cabo mediante el procedimiento de concesión previsto en el artículo 85 y siguientes del TRLPMM.

Se publicaron en el BOE, con las fechas que se indican, los anuncios de inicio del trámite de competencia de proyectos en relación con la solicitud presentada por "Terminal Ganadera del Mediterráneo, S.L." para el otorgamiento de concesión administrativa con destino a la "Construcción y explotación de una Terminal Portuaria para el Embarque de Ganado Vivo en el Muelle Príncipe Felipe de la Dársena de Escombreras", así como del anuncio por el que se somete a información pública la solicitud de concesión administrativa.

Tras la aprobación por el Consejo de Administración debe comunicarse la Resolución al concesionario y una vez firmado se publica en el Boletín Oficial del Estado. En el momento de dictarse la resolución impugnada, faltaba publicar el anuncio de otorgamiento de la concesión que se inicia con la notificación del acuerdo del Consejo (01/02/2024). Aunque la APC va a



publicar este anuncio en el BOE, cabe destacar que en la normativa no se establece cual es el plazo para dar publicidad a esta información.

Cuestión distinta es que después de facilitar toda esta información, la resolución de la Autoridad Portuaria de Cartagena haya invocado, a mayor abundamiento, la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG, lo que ha dado pie a formalizar una reclamación por considerar que se inadmitía la solicitud.

5. En consecuencia, por las razones expuestas, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el <u>artículo 23.1</u>⁷, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el <u>artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre</u>8, 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el <u>apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.</u>

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23

⁸ https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112

 $^{^9~}https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718\&p=20230301\&tn=1\#dacuarta$