

Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo núm. 12
Procedimiento ordinario 46/2021

En el recurso contencioso-administrativo tramitado por el procedimiento ordinario núm. 46/2021, promovido por la Autoridad Portuaria de A Coruña, que ha estado representada por el procurador [REDACTED] y defendida por el abogado [REDACTED], contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 2 de septiembre de 2021 que le instó a remitir a [REDACTED] el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira remitido a Puertos del Estado en febrero de 2021 y el informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación", en el que ha sido parte demandada el citado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por la procuradora [REDACTED] y defendido por la abogada [REDACTED], yo, Fernando Pastor López, Juez Central de lo Contencioso-administrativo núm. 12, dicto la siguiente

S E N T E N C I A N Ú M . 7 1 / 2 0 2 3

En Madrid a tres de mayo de 2023.

Antecedentes

Primero. El 27 de octubre de 2021 el procurador [REDACTED] [REDACTED] interpuso recurso contencioso-administrativo en nombre de la Autoridad Portuaria de A Coruña contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 2 de septiembre de 2021 que le instó a remitir a [REDACTED] el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior de Punta Langosteira que había sido remitido a Puertos del Estado en febrero de 2021 y un informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación".

Reclamado el expediente, el [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] presentó la demanda, en la que, tras exponer los hechos e invocar los fundamentos de Derecho que consideró pertinentes, solicitó que se dictara sentencia por la que se estimara íntegramente el recurso, revocando, anulando y dejando sin efecto la resolución impugnada.

Segundo. La procuradora [REDACTED] contestó a la demanda en nombre del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y solicitó su desestimación con imposición de las costas a la parte recurrente.

Tercero. Sin necesidad de recibimiento del proceso a prueba las partes formularon sus conclusiones y en providencia de auto de 18 de abril pasado se declaró el pleito concluso para sentencia.

Cuarto. En decreto de 17 de marzo de 2022 se estableció como indeterminada la cuantía del proceso.

Fundamentos jurídicos

Primero. El 27 de febrero de 2021 [REDACTED] [REDACTED] solicitó del Presidente de la Autoridad Portuaria de A Coruña (APAC) acceso a la siguiente información: Informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira remitido a Puertos del Estado en febrero de 2021; actas de las sesiones celebradas en los ejercicios 2019 y 2020 por la Comisión de seguimiento del convenio de normalización financiera, asociado al préstamo otorgado por Puertos del Estado; y el informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación". La presidencia de la APAC no dio respuesta a la solicitud. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

formuló una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en la que alegó que el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior constaba en informaciones publicadas en medios de comunicación como existente y enviado por la APAC a Puertos del Estado. Al Informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación" se hacía referencia en el informe de auditoría a las cuentas de la APAC de 2019 publicadas en el Boletín Oficial del Estado de 7 de agosto de 2020. La APAC alegó ante el CTBG que la solicitud relativa al informe sobre la viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira debía ser inadmitida, pues la documentación solicitada estaba en curso de elaboración de forma coordinada entre Puertos del Estado, ADIF y la propia Autoridad Portuaria y pendiente de aprobación, por lo que su contenido podía variar, de modo que 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. En cuanto al informe de la Intervención dijo que, con arreglo al art. 19.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LAITBG), la solicitud debía ser remitida a la Intervención general de la Administración del Estado, dado que era el órgano que había emitido el informe.

En resolución de 2 de septiembre de 2021 el Presidente del CTBG estimó en parte la reclamación de [REDACTED] e instó a la APAC a que en el plazo de diez días hábiles le remitiera el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior de Punta Langosteira y el informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre

venta de activos inmobiliarias. Rechazó la reclamación en lo relativo al acceso a las actas de las sesiones de 2019 y 2020 de la Comisión de Seguimiento del convenio de normalización financiera, asociado al préstamo otorgado por Puertos del Estado.

Contra esa resolución se dirige el recurso contencioso-administrativo que ahora se decide.

Segundo. La APAC demandante alega que la solicitud de [REDACTED] [REDACTED] relativa al informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira debió ser inadmitida con arreglo al art. 18.1 a) de la LTABG, según el cual son inadmisibles las solicitudes relativas a información que se encuentre en curso de elaboración o de publicación general. Según la parte demandante el documento solicitado por el [REDACTED] ya no existía como tal, pues el informe de viabilidad enviado al Organismo Puertos del Estado en febrero de 2021 se había revisado y modificado, habiéndose elaborado el 17 de junio de 2021 una nueva versión del mismo que anulaba, revocaba y sustituía a la anterior, que había dejado de existir a todos los efectos. El informe de viabilidad no se considerará definitivo hasta la aprobación de un convenio de acceso al puerto exterior, aprobación a la que el documento servirá de información auxiliar. En consecuencia, concurre también, según la APAC, la causa de inadmisión establecida en el art. 18.1 b) de la LTAIBG para las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

La resolución impugnada no tiene en cuenta, por otra parte, que dar a conocer un informe en curso de elaboración

podría provocar confusión en los administrados o determinar actuaciones que, de modificarse el contenido de aquél, podrían acarrear perjuicios irreparables.

Según la Autoridad Portuaria demandante el contenido del informe puede, igualmente, afectar a las previsiones comerciales y económicas de operadores y clientes del Puerto de A Coruña, por lo que el acceso a la información solicitada supondría un perjuicio para las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales y el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, perjuicio que permite limitar el acceso a la información con arreglo al art. 14.1 de la LTAIBG. En relación con el perjuicio a intereses económicos y comerciales se alega, concretamente, que el informe de viabilidad contiene planes de futuro o estrategias empresariales de determinados operadores y clientes del Puerto, con datos confidenciales sobre el tráfico de mercancías que lleva a cabo cada uno de ellos, por lo que dar a conocer el informe al público podría perjudicar a dichos clientes.

Alega también la representación de la APAC demandante que, al referirse el informe a una infraestructura crítica, la Administración debe velar por la garantía de la confidencialidad de los datos relativos a la misma con arreglo a los arts. 15 y 18 de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

En cuanto al acceso al informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación" la representación de la APAC defiende que la solicitud del [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] debió ser

remitida a la Intervención general de la Administración del Estado, con arreglo al art. 14.1 g) de la LTAIBG, para que fuera ese órgano el que resolviera sobre la misma a la vista de que el art. 145.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que los funcionarios que desempeñen las funciones de control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal deben guardar secreto de los asuntos que conozcan por razón de su trabajo.

La representante del CTBG demandado defiende que la resolución impugnada es ajustada a Derecho.

Tercero. Aunque no lo hace en primer lugar, la Autoridad Portuaria demandante alega la confidencialidad de los datos del informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira a que se ha venido haciendo referencia por recaer sobre una infraestructura crítica de las que son objeto de la antes citada Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas. El art. 15 de esa Ley establece que las Administraciones Públicas velarán por la confidencialidad de los datos sobre infraestructuras estratégicas. Pero sucede que, como se indica en la contestación a la demanda, las infraestructuras críticas que imponen obligaciones especiales a las Administraciones son las que así hayan sido declaradas, según establece el art. 1.2 de la citada Ley. No consta que la proyectada conexión ferroviaria con el puerto exterior de A Coruña haya sido clasificada como crítica por lo que esta alegación de la Autoridad Portuaria demandante no puede prosperar.

Cuarto. La APAC impugna la resolución del Presidente del CTBG que le instó a que remitiera a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

██████ el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira invocando el doble carácter provisional y auxiliar del mencionado documento. Por su carácter provisional estaría sujeto a modificaciones, por lo que el conocimiento de su contenido por el público podría, según la demandante, inducir a errores. Su carácter de documento auxiliar deriva de que se trata un informe previo la suscripción de un convenio todavía no suscrito con el Administrador de infraestructuras ferroviarias para la construcción de un acceso por ferrocarril al puerto exterior de A Coruña.

Pues bien, parece claro que existe el informe fechado en febrero de 2021, que fue al que solicitó acceder el ██████ ██████. Que ese informe haya sido objeto de reelaboraciones posteriores y que aún pueda serlo en el futuro no lo convierte en un documento inexistente ni tampoco que esté en curso de elaboración a efectos del art. 18.1 a) de la LTAIBG, como se razona en la resolución impugnada. El informe está elaborado. De proceder el acceso al mismo la APAC podría advertir al interesado de su carácter provisional, de que ha quedado obsoleto, de que ha sido objeto de revisiones o correcciones o de cualquier otra circunstancia semejante.

Mayor enjundia tiene la alegación de que el informe se integra en la preparación de un convenio a suscribir por la APAC con el Organismo Autónomo Puertos del Estado, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias para la ejecución del acceso ferroviario al puerto exterior en Arteixo. Se ignora si ese convenio ha llegado a ser suscrito. La Autoridad Portuaria demandante ha aportado junto con su demanda una nota de prensa (documento 34 del expediente

judicial electrónico), en la que se anuncia el inicio del proceso de ejecución de las expropiaciones necesarias para la construcción del citado acceso ferroviario. Es claro que, suscrito o no el convenio, el proyecto de la obra se ha aprobado, pues es su aprobación lo que determina la necesidad de ocupación de los bienes a expropiar. También es claro hoy, si es que no lo ha sido antes, que el conocimiento público del informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira ya no interfiere en el proceso de toma de decisiones por la APAC sobre esa conexión ferroviaria. No cabe, pues, invocar el art. 18.1 b) de la LTAIBG para impedir a [REDACTED] el acceso al mismo.

Quinto. La Autoridad Portuaria demandante impugna la decisión de reconocer a [REDACTED] el derecho a acceder al tan repetido informe de viabilidad porque considera que tal acceso perjudicaría las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales y el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, perjuicios que permiten limitar el acceso a la información con arreglo al art. 14.1 de la LTAIBG. Pues bien, lo cierto es que la demanda no argumenta en absoluto cómo el acceso al informe podría perjudicar las citadas funciones administrativas o la propiedad intelectual e industrial.

Se dice también en la demanda que el acceso al documento en cuestión supondría perjudicar los intereses económicos y comerciales de determinados clientes del Puerto. Esta alegación no se formuló en la vía administrativa ante el CTBG, lo que no habla bien del respeto por la demandante del principio de lealtad institucional.

La demandante sostiene que el conocimiento público de las previsiones del informe puede perjudicar intereses económicos y comerciales de terceros, cosa que no se justifica en absoluto. Cuestión distinta es el conocimiento público de los planes de futuro y de las estrategias empresariales de determinados operadores y clientes del Puerto, planes y estrategias que, según la representación procesal de la Autoridad Portuaria de A Coruña, se contienen en el tan repetido informe de viabilidad. Es verosímil que el conocimiento público de tales planes y estrategias pueda perjudicar a dichos operadores y clientes. El perjuicio a intereses económicos y comerciales permite limitar el acceso a la información pública, según el art. 14.1 h) de la LTAIBG.

De las alegaciones de la demandante y del índice del informe en cuestión, presentado junto con la demanda, se deduce que nada impide conceder el acceso parcial regulado en el art. 16 de la LTAIBG, de modo que se eliminarán en el documento al que se dará acceso los planes de futuro y las estrategias empresariales de los siguientes clientes del Puerto de A Coruña que se mencionan en la demanda como únicos sujetos cuyos planes y estrategias se contienen en él: REPSOL, Grupo Nogar, TMGA, [REDACTED], Bioetanol Galicia S.A. (Grupo VERTEX) y VOTORANTIM (Cementos COSMOS).

Sexto. La Autoridad Portuaria demandante considera que es la Intervención general del Estado la que debe decidir sobre el acceso de [REDACTED] al acceso al informe emitido en 2018 por la Intervención Regional sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación", informe a que se alude en el informe de auditoría de las cuentas de 2018 publicado en el Boletín Oficial del Estado de 7 de agosto de 2020. Invoca para ello el art. 19.4 de la LTAIBG, 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 le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso. Pues bien, el sentido común indica que la decisión sobre el acceso al amparo de la LTAIBG a un informe de control de la gestión económico-financiera de un sujeto del sector público como es la Autoridad Portuaria de A Coruña incumbe a este sujeto, pues es su gestión la controlada, por mucho que el control sea externo. Lo confirma el art. 8.1 e) de la LTAIBG, que encomienda la publicidad activa de las cuentas anuales (y de los informes de auditoría y fiscalización) de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación a dichos sujetos y no al ente u órgano fiscalizador o auditor. Lo confirma también el art. 145.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en el que se ha basado la resolución impugnada que establece como regla general la de que la solicitud de acceso a los informes de control de la Intervención general de la Administración del Estado debe dirigirse a los destinatarios de tales informes. La única excepción es que el acceso lo interesen el Tribunal de Cuentas o algún órgano u organismo estatal para el cumplimiento de sus funciones, pero no es ese el supuesto aquí planteado, en el que el acceso lo solicitó un ciudadano.

Séptimo. La resolución impugnada no debió instar a la Autoridad Portuaria de A Coruña a que remitiera a [REDACTED] en su integridad el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior de Punta Langosteira remitido a Puertos del Estado en febrero de 2021, sino que debió instarle a que le diera acceso parcial al citado documento, en los términos indicados en el fundamento quinto. En ese punto la resolución impugnada no es ajustada a

Derecho, por lo que debo estimar el recurso contencioso-administrativo y anularla en ese particular, con arreglo a los arts. 70.2 y 71.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA). En todo lo demás debo desestimar el recurso contencioso-administrativo, pues en todo lo demás la resolución impugnada es ajustada a Derecho.

Con arreglo al art. 139.1 de la LJCA no procede condenar a ninguna de las partes al pago de las costas, pues ninguna de ellas verá rechazadas todas sus pretensiones.

Por lo dicho,

F A L L O

Primero. Que estimo en parte el recurso contencioso-administrativo promovido por la Autoridad Portuaria de A Coruña contra la resolución del Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 2 de septiembre de 2021 que le instó a remitir a [REDACTED] el informe de viabilidad de la conexión ferroviaria con el puerto exterior de Punta Langosteira remitido a Puertos del Estado en febrero de 2021 y el informe emitido por la Intervención Regional en 2018 sobre "Venta de activos inmobiliarios. Incidencia en la financiación".

Segundo. Que anulo ese acto administrativo exclusivamente en cuanto que instó a la Autoridad Portuaria de A Coruña a que remitiera a [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] el citado informe de viabilidad de la conexión ferroviaria al puerto exterior de Punta Langosteira en su integridad, en lugar de instarle a que le diera acceso parcial en los términos



indicados en el fundamento quinto, como deberá dársele la citada Autoridad Portuaria.

Tercero. Que desestimo el recurso contencioso-administrativo en todo lo demás.

Notifíquese a las partes esta sentencia haciéndoles saber que es susceptible de recurso de apelación, que se podrá interponer ante este Juzgado dentro de los quince días siguientes a su notificación, previa constitución, en su caso, del depósito a que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y del que conocerá la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.