



AUDIENCIA NACIONAL

JDO. CENTRAL CONT/ADMO. NÚM. 8

GOYA NÚM 14 - MADRID

Nº IDENTIFICACIÓN: 28079 29 3 2019/0002771

PROCEDIMIENTO: Ordinario 116/2019-B

INTERVINIENTES:

RECURRENTE: TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L.

REPRESENTANTE: Procurador [REDACTED].

ADMÓN DEMANDADA: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

REPRESENTANTE: [REDACTED]

CODEMANDADA: AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, O.A.

REPRESENTANTE: Procuradora [REDACTED].

CODEMANDADA: SETRAM, S.A.

REPRESENTANTE: Procuradora [REDACTED]

CODEMANDADA: AUTOTERMINAL, S.A.

REPRESENTANTE: Procuradora [REDACTED].

RFº EXPTE ADMTVO: R/0421/2019; 100-002639.

ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:

Resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 11-9-2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0421/2019, por la que se desestima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 9-5-2019 de la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, que estimó parcialmente el acceso a la información sobre concesiones de terminales de automóviles

SENTENCIA nº 149/2023

El Magistrado-Juez Ilmo. Sr. D. PABLO ÁLVAREZ LÓPEZ.

En Madrid, a 6 de noviembre de 2023.

Vistos los autos de recurso contencioso-administrativo seguido con el número 116/2019, sustanciándose por el procedimiento ordinario regulado en el Capítulo I del Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que ante este Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8 ha promovido el Procurador [REDACTED], en nombre y representación de la



entidad **TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L.**, asistida por la Letrada [REDACTED] [REDACTED] impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 11-9-2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0421/2019, por la que se desestima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 9-5-2019 de la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, O.A., que estimó parcialmente el acceso a la información sobre concesiones de terminales de automóviles; representando a la Administración demandada [REDACTED] Abogada del Estado; habiéndose personado como codemandada, por ser concesionaria de dicha terminal, la entidad SETRAM, S.A., representada por la Procuradora [REDACTED] y asistida por el Letrado [REDACTED]; habiéndose personado también como codemandada por ser igualmente concesionaria de dicha terminal, la entidad AUTOTERMINAL, S.A., representada por la Letrada [REDACTED] y asistida por el Letrado [REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 12-11-2019 se interpuso un recurso contencioso-administrativo por la entidad TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L., impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 11-9-2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0421/2019, por la que se desestima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 9-5-2019 de la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, O.A., que estimó parcialmente el acceso a la información sobre concesiones de terminales de automóviles

Mediante el escrito presentado en fecha 31-1-2020, se formuló la demanda, en la que después de las alegaciones de hecho y de derecho que estimó pertinentes, la entidad recurrente suplicó que se dicte sentencia *“declarando la improcedencia de la Resolución del CTBG 421/2019, de 11 de septiembre, por cuanto deniega el acceso a los compromisos de tráfico marítimo mínimo asumidos en las concesiones de terminales de automóviles actualmente vigentes con la Autoridad Portuaria de Barcelona y declare el derecho de mi mandante a*



obtener la información sobre los compromisos marítimos mínimos que se halla en las concesiones e incluso en los Pliegos”.

SEGUNDO.- Contestada la demanda por la Administración demandada mediante el escrito presentado en fecha 28-5-2020 y por las codemandadas AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, O.A., SETRAM, S.A y AUTOTERMINAL, S.A., en fechas 8-7-2020, 26-6-2020 y 9-7-2020, respectivamente, se ha recibido el pleito a prueba, practicándose la declarada pertinente, y después del trámite de conclusiones, han quedado los autos conclusos y vistos para dictar sentencia.

La cuantía del presente recurso se fija en indeterminada.

TERCERO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales, excepto el plazo para dictar sentencia, debido al número de asuntos pendientes de dicha resolución.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Con fecha 21-2-2019 la entidad TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L. presentó un escrito ante la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, formulando una solicitud de acceso a la siguiente información:

“i) Los pliegos de cláusulas generales de las concesiones de terminales de automóviles actualmente vigentes otorgados a AUTOTERMINAL. S.A. y SETRAM, S.A.

(ii) Los pliegos de cláusulas particulares de las concesiones de terminales de automóviles actualmente vigentes otorgados a AUTOTERMINAL. SA y SETRAM, S.A.

(iii) Los contratos concesionales suscritos con AUTOTERMINAL., S.A. y SETRAM, S.A. actualmente vigentes y, en particular, los datos sobre: la superficie concesionado y sobre las posibilidades de ampliación; el plazo de la concesión otorgada y las posibilidades de prórroga; el canon establecido (de ocupación y de actividad); las inversiones ofertadas (concepto e importe económico) y, en su caso, las penalizaciones que se hayan podido imponer hasta la fecha y durante la vigencia de la concesión”.



La anterior solicitud de acceso a información fue estimada en parte por la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA de fecha 9-5-2019, teniendo en cuenta los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Contra la anterior resolución de fecha 9-5-2019, por la entidad TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L. se formuló una reclamación ante el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, mediante el escrito presentado en fecha 13-6-2019, al considerar que no eran aplicables los límites tenidos en cuenta por la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, ni tampoco lo dispuesto en el artículo 22.2 de la Ley 13/2012, pues por la entidad ahora recurrente se solicitó el acceso a la información, que con carácter previo debió de estar publicada de oficio en la página web o portal de transparencia de la Autoridad Portuaria de Barcelona.

Finalmente, por la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 11-9-2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0421/2019; 100-1002639, se desestimó la mencionada reclamación, al considerar justificada la aplicación de límites al acceso a la información pública, y existiendo oposición de terceros para el acceso a la información.

Dicha resolución de fecha 11-9-2019 es objeto de impugnación mediante el presente recurso contencioso-administrativo.

En la demanda se alega que los límites al acceso a la información pública deben interpretarse de manera restrictiva, en particular, sobre el límite al derecho de acceso a la información pública contenido en el artículo 14.1.h) de la Ley 9/2013, relativo a los intereses económicos y comerciales. Además, se considera que ninguno de los argumentos de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO impugnada justifican que facilitar la información solicitada sobre los tráficos marítimos existentes en la resolución concesional y en los Pliegos, puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las concesionarias, no existiendo test de daños ni test de interés.



Finalmente se esgrime que en ningún caso existirá secreto comercial a proteger con el acceso a los tráficos marítimos mínimos previstos en los Pliegos y en la concesión.

La Abogacía del Estado se opone al recurso contencioso-administrativo, alegando que los compromisos de tráfico marítimo mínimo total, asumidos por las dos sociedades concesionarias, es un dato sobre cuya publicidad se plantea un debate distinto que el que supone el acceso al resto de la documentación concesional, en la medida en que otorgar la información sobre ese elemento del título concesional implica, inexorablemente, el conocimiento de las variables tenidas en cuenta para su fijación: en esencia, ingresos y volúmenes de negocio que proyecta manejar durante el periodo concesional e, incluso, otros eventuales compromisos que hayan podido ser asumidos por ese mismo concesionario en el marco de otras concesiones de las que pueda ser titular. Supone, en definitiva, otorgar elementos directamente vinculados la estrategia empresarial y perspectiva de crecimiento y desarrollo de la entidad concesionaria, y por ello implicaría un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las entidades concesionarias que los han asumido, implicando asimismo otorgar publicidad, al menos indirectamente, a información estratégica de aquéllos como sus previsiones de ingresos y volúmenes de negocio. Asimismo, se tuvo en cuenta, como elemento adicional, que la parte actora es una eventual competidora cuya intención inicial es presentarse al concurso público que en un futuro se pueda convocar al respecto. Se insta por ello la confirmación de la resolución administrativa impugnada.

También se opone a la demanda el Letrado de la entidad portuaria codemandada, alegando que las concesiones demaniales no se encuentran sujetas al régimen general de publicidad activa que prevé para los contratos el artículo 8 de la Ley 19/2013, existiendo además un deber de publicidad específica para dichas concesiones. Asimismo, se considera que facilitar la información solicitada supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las concesionarias, estando acreditada la aplicación de la limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013. Se concluye que la resolución recurrida es ajustada a Derecho.

Igualmente, se opone a la demandad la Letrada de la entidad SETRAM, S.A., alegando que la entidad recurrente pretende obtener la información sobre sus compromisos de



tráficos marítimos mínimos con el propósito de lograr una ventaja competitiva de cara a futuras concesiones que deban otorgarse en el Puerto de Barcelona. Además, en el caso que nos ocupa en esta sede, ha quedado perfectamente demostrado que TRADISA excluyó de manera voluntaria de su reclamación ante el CTBG el acceso a las informaciones relativas a los compromisos marítimos mínimos asumidos por SETRAM, por lo que se está solicitando en vía jurisdiccional algo que no petición dicha mercantil en la vía administrativa. También se alega que la resolución recurrida aplica correctamente el límite al derecho de acceso , previsto por el artículo 14.1.b) de la Ley 19/2013, y el test del daño es positivo y el tres del interés es negativo, y además la información sobre los compromisos de tráfico marítimos mínimos constituye un secreto empresarial. Igualmente se alega que las obligaciones de publicidad activa dimanantes del artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, no resultan aplicables a las concesiones portuarias.

Por último, se opone a la demanda el Letrado de la entidad AUTOTERMINAL, S.A., alegando que una concesión demanial no es un contrato, bajo la premisa que estamos analizando, esto es, exenta la información contenida en el título de ser trasladada a terceros, y ello por varias razones, referidas a la especialidad del ámbito portuario. Además, teniendo en cuenta que el título concesional es parte integrante de tráfico marítimo. También se insta la confirmación de la resolución impugnada.

SEGUNDO.- El recurso ha de ser desestimado. Se alega por la entidad recurrente los límites al acceso a la información pública deben interpretarse de manera restrictiva, en particular, sobre el límite al derecho de acceso a la información pública contenido en el artículo 14.1.h) de la Ley 9/2013, relativo a los intereses económicos y comerciales. Además, se considera que ninguno de los argumentos de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO impugnada justifican que facilitar la información solicitada sobre los tráfico marítimos existentes en la resolución concesional y en los Pliegos, puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las concesionarias, no existiendo test de daños ni test de interés. Finalmente se esgrime que en ningún caso existirá secreto comercial a proteger con el acceso a los tráfico marítimos mínimos previstos en los Pliegos y en la concesión Estos motivos de impugnación no pueden ser acogidos.



Así, en el artículo 14.1, apartados h) y k) de la citada Ley citada 19/2013, entre los límites del acceso a la información pública, se recogen los siguientes: “1. *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: h) Los intereses económicos y comerciales; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*”.

Aplicando al presente asunto el precepto transcrito, hay que considerar que estaba justificada la limitación de acceso a la información relativa a los compromisos de tráfico marítimo mínimo total en la concesión de terminal de automóviles, en el Puerto de Barcelona, otorgar la información sobre ese elemento del título concesional supone el conocimiento de las variables tenidas en cuenta para su fijación.

Esas variables están referidas, principalmente, ingresos y volúmenes de negocio que proyecta manejar durante el periodo concesional e, incluso, otros eventuales compromisos que hayan podido ser asumidos por ese mismo concesionario en el marco de otras concesiones de las que pueda ser titular.

De haberse concedido el acceso a toda la información solicitada, se hubiera facilitado a la entidad TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L. el conocimiento de elementos directamente vinculados a la estrategia empresarial y perspectiva de crecimiento y desarrollo de las entidades concesionarias SETRAM, S.A. y AUTOTERMINAL, S.A., con un perjuicio para los intereses económicos y comerciales asumidos por estas últimas.

Además, el otorgamiento de toda la publicidad solicitada por la entidad recurrente, al menos indirectamente, hubiera supuesto el acceso a la información estratégica de las dos mercantiles concesionarias, referida a sus previsiones de ingresos y volúmenes de negocio.

Finalmente, también se motivó la denegación de acceso a toda la información solicitada por la entidad TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L., teniendo en cuenta, como cuestión adicional, que esta última mercantil es una eventual competidora cuya intención inicial es presentarse al concurso público que en un futuro se pueda convocar al respecto.



Resulta de especial relevancia tener en cuenta la naturaleza de la concesión demanial que aquí nos ocupa, que no está sujeta a la publicidad activa prevista en el artículo 8.1.a) de la citada Ley 19/2013, sino al régimen de las concesiones sobre el dominio público portuario, regulado en los artículos 81 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Procede traer a colación la Sentencia dictada en fecha 8-2-2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso apelación 45/2020), en cuyo fundamento de derecho séptimo se recoge lo siguiente:

“SEPTIMO.- ...

Sobre la existencia de secreto profesional como límite de acceso a la información solicitada.

La Resolución del CTBG resolvió la entrega del expediente administrativo A/00092/2017, eliminando del mismo aquella información que, a juicio leal y ponderado de la AEPD, afectase a los "secretos o intereses comerciales" de la empresa Canarian Legal Alliance SL.

Por tanto, aplicó el artículo 14.1h) de la Ley 19/2013 , que establece: "1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: h) Los intereses económicos y comerciales".

Y en este caso, la resolución del CTBG declara por un lado, que la información requerida es una información sensible para las empresas investigadas, como pueden ser los contratos con otros trabajadores autónomos y el procedimiento de captación de clientes por parte de la empresa Canarian Legal Alliance S.L. y por otro lado, que el límite del artículo 14.1 h) de la Ley 19/2013 , no puede ser aplicado de manera absoluta a todo el expediente, sino solamente a la parte de la documentación afectada, siendo accesible el resto. Por tanto, si realiza el test de daño y como quiera que existe documentación, en el expediente que no afecta a los intereses económicos y comerciales y que puede ser conocida por el Reclamante, como el número de datos afectados, si existe intencionalidad o reincidencia, las soluciones aportadas por el investigado, el efectivo cumplimiento o no de la resolución o si existe reconocimiento espontáneo de la culpa, entre otros, así como el resto de actuaciones de trámite llevadas a cabo por la AEPD, para constatar la existencia de la infracción, resuelve estimar en parte la reclamación y por tanto, facilitar copia del expediente administrativo A/00092/2017, eliminando del mismo aquella información que, a juicio leal y ponderado de la AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, afecte a los secretos o a los intereses comerciales de la empresa CANARIAN LEGAL ALLIANCE S.L.”.

Conforme al criterio seguido en la Sentencia inmediatamente transcrita, cuyos fundamentos hacemos nuestros para motivar la presente Sentencia, hay que considerar que está justificada la aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1.h) y k) de la citada Ley 19/2013, pues de haberse estimado por completo la solicitud de acceso a la información formulada por la entidad ahora recurrente, había tenido conocimiento de determinadas circunstancias de las entidades concesionarias SETRAM, S.A. y AUTOTERMINAL, S.A.,



que afectan sensiblemente a sus intereses económicos y comerciales de dichas mercantiles, así como a la garantía de la confidencialidad.

A la vista de todo lo anterior, solo cabe la confirmación de la resolución administrativa impugnada, por ser la misma ajustada a Derecho.

Por todo ello, el recurso ha de ser desestimado.

TERCERO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en la redacción dada a dicho precepto por el artículo 3, apartado 10, de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, dadas la serias dudas de hecho y de derecho que pudieran haberse suscitado en la entidad recurrente, respecto al alcance de los límites de acceso a la información, que se tienen en cuenta en la resolución recurrida, no procede hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, en nombre del Rey, y en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que emanada del Pueblo español, me confiere la Constitución,

F A L L O

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por de la entidad **TRADISA OPERADOR LOGÍSTICO, S.L.**, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 11-9-2019, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0421/2019, por la que se desestima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 9-5-2019 de la AUTORIDAD PORTUARIA DE BARCELONA, O.A., que estimó parcialmente el acceso a la información sobre concesiones de terminales de automóviles; resolución administrativa que confirmamos por ser ajustada a Derecho; sin hacer especial pronunciamiento sobre la imposición de las costas.



Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación que deberá interponerse por escrito ante este mismo Juzgado, dentro de los quince días siguientes a su notificación y del que conocerá, en su caso, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Así por esta mi Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos originales, definitivamente juzgando, lo pronuncio, mando y firmo.