

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo **SECCIÓN SÉPTIMA**

Núm. de Recurso: 0000027/2021
Tipo de Recurso: APELACION
Núm. Registro General : 00143/2021
Apelante: AUTORIDAD PORTUARIA DE LA CORUÑA
Procurador [REDACTED]
Apelado: CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT

SENTENCIA EN APELACION

Ilmo. Sr. Presidente:

D. JUAN CARLOS FERNÁNDEZ DE AGUIRRE FERNÁNDEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:

D^a. BEGOÑA FERNANDEZ DOZAGARAT
D. JOSÉ GUERRERO ZAPLANA
D. LUIS HELMUTH MOYA MEYER
D^a. YOLANDA DE LA FUENTE GUERRERO

Madrid, a siete de junio de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES DE HECHO

Por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 10 se dictó sentencia en fecha 10 febrero 2021, PO 16/20 en recurso interpuesto por la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 6 marzo 2020 estimatoria de las solicitudes de información

[REDACTED]

[REDACTED]

suscitadas. La sentencia desestima el recurso contencioso administrativo interponiéndose recurso de apelación por la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA representada por el Procurador [REDACTED], oponiéndose al mismo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno representado por el Procurador [REDACTED]. Se señaló para deliberación y fallo el día 1 junio 2021.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: El Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 10 en fecha 10 febrero 2021 dicta sentencia en el PO 16/2020 recurso interpuesto por LA AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 6 marzo 2020 que *estima las reclamaciones presentadas por [REDACTED] con entrada el 10 diciembre 2019 y 20 enero 2020, contra la Autoridad Portuaria de A Coruña, adscrita al Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana. Y añade el 11 septiembre 2019, [REDACTED] presentó escrito solicitando información en los siguientes términos: "Que en marzo de 2005, la empresa Dragados, S.A., en representación de la UTE Langosteria, presentó en el Servicio de Minas, proyecto de preparación de accesos de apertura de las canteras A y B1. Por resolución de 14-XII-2005, la Delegación Provincial de la Conselleria de Innovación e Industria aprueba el proyecto tipo de voladuras especiales para la ejecución de las nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira. Sin la autorización para la apertura de las canteras y con el presunto conocimiento y permisividad de esa Presidencia, se produce la explotación de las canteras, sin la regeneración al término de las obras, lo que presuntamente permitió seguir con las extracciones para otros usos. Entre los años 2017 y 2018, la empresa Dragados ocupa una superficie de 5.000 m2 en el muelle principal y 14.000 en el área de agua. Se construyen 22 cajones para hormigón de 90.000 m2. Presuntamente, los áridos utilizados provienen de las canteras usadas en la obra del puerto exterior. Las instalaciones de Repsol construidas por la empresa SACYR presuntamente obtuvieron los áridos de las canteras de Langosteira. Solicito información sobre lo dicho, incluida la autorización a Dragados sobre permisos y tasas concedidas y abonadas para la autorización del espacio para la construcción de los cajones para Aberdeen."*

Los días 25 y 26 de octubre de 2019 presenta ante la misma Administración otras solicitudes de información con el siguiente contenido: *"...al amparo de la ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, Acceso a la Información y buen gobierno Solicita: Acceso al Proyecto Constructivo de la solución original definida en el proyecto básico, cuyo desarrollo fue llevado a cabo entre los años 1999 y 2000 de Punta Langosteira..."*, la primera, y *"...al amparo de la ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, Acceso a la Información y buen gobierno Solicita:- Acceso al proyecto constructivo de construcción del pantalán de Repsol en Planta Langosteira, que construye la empresa SACYR, presupuestado en 36,5 euros...Solicito además y como personado en el procedimiento por alcance 34/19 del T.C. y al amparo de la ley 19/2013 - Acceso a la proposición de la empresa SACYR ganadora del concurso*

para la construcción del pantalán de Repsol. – Acceso al Acuerdo firmado entre la Autoridad Portuaria y la empresa Repsol, el 14 de octubre de 2013...”

La Autoridad Portuaria de La Coruña no respondió a estas solicitudes y el 10 diciembre 2019 formuló reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que remitió el expediente a la Autoridad Portuaria para alegaciones.

El 20 enero 2020 se presentó nueva reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno referida a la falta de contestación a la solicitud de acceso al proyecto constructivo de construcción del pantalán de Repsol en Planta Langosteira.

La Autoridad Portuaria el 6 febrero 2020 respondió manifestando que se enviaron al organismo público Puertos del Estado el 20 diciembre 2012 las resoluciones de denegación al acceso a la información solicitada en expedientes 001-037674, 001-037675 y 001-037676, con fundamento en lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera, apartado 1, así como en los apartados e), f), y g) del artículo 14.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

- Mediante la resolución del Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno, por vacante del Presidente, dictada el día 6/03/2020, son resueltas, previa acumulación, las dos reclamaciones estimándolas totalmente.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno resolvió instando a la Autoridad Portuaria de La Coruña a *que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente documentación:*

.-La autorización a Dragados, S.A., en representación de la UTE Langosteria, sobre permisos y tasas concedidas y abonadas para la autorización del espacio para la construcción de los cajones para Aberdeen.

.-Acceso al proyecto de construcción del pantalán de Repsol en Planta Langosteira, que

construye la empresa SACYR, presupuestado en 36,5 euros.

.-Acuerdo de la proposición de la empresa SACYR ganadora del concurso para la construcción del pantalán de Repsol.

.-Acuerdo firmado entre la Autoridad Portuaria y la empresa Repsol, el 14 de octubre de 2013.

.-De esta documentación deben eliminarse aquellos contenidos que, a juicio leal y ponderado de la Administración, pudieran afectar a los intereses económicos y comerciales de las empresas contratistas, por haber sido previamente declarados confidenciales.

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

La sentencia analiza las cuestiones suscitadas como la extemporaneidad de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La aplicabilidad de la DA1ª Ley 19/2013 al concurrir una normativa específica que regula el acceso a la

documentación obrante en los procesos judiciales ante el Tribunal de Cuentas. Inadmisión de las solicitudes de acceso al amparo del art. 18.1.e Ley 19/2013. Aplicación del límite de acceso del art 14.1.f Ley. Aplicación del límite de acceso del art. 14.1 e y g. Se resuelve sobre la falta de interés superior que justifique el acceso solicitado, art. 14.2. Y desestima el recurso contencioso administrativo.

Contra esta sentencia se interpone el presente recurso de apelación.

SEGUNDO: La parte apelante, la Autoridad Portuaria de La Coruña, en el recurso manifiesta que se ha producido ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno una reclamación extemporánea. Que es de aplicación la DA 1ª Ley 19/2013 normativa específica de acceso a la documentación obrante en procesos judiciales ante el Tribunal de Cuentas. Inadmisión de las solicitudes de acceso al amparo del art. 18.1.e. Aplicación de los límites del art. 14.1 e, f, g. Y suplica que se tenga por interpuesto recurso de apelación y se dicte sentencia por la que se revoque la sentencia nº 29/2021 recurrida, con expresa condena en costas.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se opuso al recurso de apelación.

TERCERO: La primera de las cuestiones suscitadas es la referida a la extemporaneidad de las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pero la Autoridad Portuaria de A Coruña no dio respuesta a estas solicitudes por lo que se presentó reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el 5 diciembre 2019.

El art 20 de la Ley establece que: *1. 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.

Y el art. 24 por su parte dispone: *1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.*

2. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.

El Tribunal Constitucional (valga por todas las sentencias 52/2009 y 3/2008) refieren que *“En relación con el control constitucional de las resoluciones judiciales que declaran la extemporaneidad de recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la desestimación por silencio administrativo de solicitudes o reclamaciones de los interesados, existe ya una consolidada doctrina de este Tribunal, que arranca de la STC 6/1986, de 21 de enero, y que confirman y resumen, entre otras, -las SSTC 188/2003, de 27 de octubre, y 220/2003, de 15 de diciembre, citada por la recurrente en amparo y por el Fiscal, y las más recientes SSTC 14/2006. de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 2 7/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo.*

Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede cal de razonable -y menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE-, al primar injustamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar la correspondiente resolución expresa.

La aplicación de esta doctrina constitucional al presente caso conduce derechamente al otorgamiento del amparo interesado, habida cuenta que la interpretación que defiende la Sentencia recurrida, imponiendo a la demandante la obligación de reaccionar en vía judicial contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de su solicitud de 20 de febrero de 2001, so pena de convertir esa inactividad en su consentimiento con el acto presunto, supone una interpretación irrazonable que choca frontalmente, conforme acabamos de recordar y confirma, en un asunto sustancialmente idéntico, la STC 39/2006, de 13 de febrero con la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del art. 24.1 CE, en su vertiente de acceso a la jurisdicción”.

En consecuencia, ante el silencio a las solicitudes de información por parte de la Autoridad Portuaria, las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no pueden estar fuera de plazo porque ante la inactividad de la Administración no puede exigirse al solicitante de información el cumplimiento de los plazos previstos ante un acto meramente presunto.

CUARTO: En lo referido a la DA 1ª de la Ley 19/2013 que dispone: 1. *La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*

2. *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

3. *En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.*

Esta Ley 19/2013, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas. De ahí que la exposición de motivos de dicha norma disponga que «La Ley, por lo tanto, no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos».

Las previsiones de esta norma tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo citado.

El TS en sentencia de 15 octubre 2020 establece que: *“En respuesta a las cuestiones que presentan interés casacional objetivo, debe afirmarse que las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición adicional primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse.”

El solicitante de la información justificaba las solicitudes sobre la base de necesitar esa información para reforzar su legitimación ante el Tribunal de Cuentas por tener interés en el asunto en el que seguía un procedimiento de responsabilidad contable de quienes administran los fondos públicos y al ser parte de ese proceso, la información solicitada deja de estar bajo tutela administrativa para formar parte de un proceso jurisdiccional. La DA 1ª solo resulta de aplicación cuando exista una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información específico y en este caso no concurre. Como dice el Juzgador de instancia, las normas a las que habría que referirse son la LJCA y la LEC y en ellas no se regula el acceso a una determinada información, sino la aportación al proceso de los medios probatorios adecuados para la defensa de los intereses de las partes.

La sentencia de instancia, además, se basa en un criterio interpretativo del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que determina que *cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia es competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, y añadimos que la persona solicitante, en este caso, está interesada y personada en un procedimiento,*

por lo que es motivo bastante para gozar del derecho de acceso a esa información, reforzada esa solicitud por su derecho a la defensa.

QUINTO: Se alega por la apelante que la sentencia debería de haber procedido a la inadmisión de las solicitudes de acceso al amparo del art. 18.1.e) que dispone que se inadmitirán a trámite las solicitudes: e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Dice el apelante que la solicitud o solicitudes tienen una finalidad abusiva y/o repetitiva pues está esquivando los cauces procesales que el solicitante debería de haber seguido en el procedimiento jurisdiccional. Siguiendo al Juzgador de instancia, no consta que dicha información se haya solicitado en el proceso judicial, por lo que no puede considerarse que sea repetitiva, pero tampoco se puede considerar abusiva dentro del ámbito de esta ley pues se trata de información pública y no se ha justificado ese carácter abusivo de la información. La información solicitada no altera la tutela judicial efectiva de ninguna de las partes ni tiene que perjudicar los intereses de la Autoridad Portuaria que está obligada a facilitar cuanta información se le solicite dentro del ámbito de la Ley, como es este caso.

SEXTO: Manifiesta la parte apelante respecto del art. 14.1 f Ley 19/2013 que dispone: 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Manifiesta que no se puede exigir a la Autoridad Portuaria que concrete los perjuicios que para la igualdad de partes pueda suponer el acceso solicitado. Y no es posible para la apelante adelantar los eventuales perjuicios o vaticinar en qué medida podría el acceso solicitado perjudicar el derecho a la tutela judicial efectiva, igualdad de armas, presunción de inocencia, pues sería prácticamente imposible.

Estas manifestaciones de la apelante evidencian que de suministrar la información no parece que surjan perjuicios que afecten a la igualdad dentro del proceso. Por el contrario, la igualdad de armas en el mismo precisa facilitar la información Y siguiendo a la sentencia recurrida:...” la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

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”.

El artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: *2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso>>*. Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración –pues es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley. Además, la Ley de Transparencia 19/2013 lo que obliga es a realizar una adecuada ponderación de los intereses en conflicto; ponderación debidamente realizada por el Juez a quo, en el sentido de que resulta procedente dicho acceso a esa información que, por otra parte, es una información a facilitar eliminando aquellos contenidos, que a juicio leal y ponderado de la Administración, pudieran afectar a intereses económicos y comerciales de las empresas contratistas, por haber sido previamente declarados confidenciales. Y en este sentido ha de indicarse que si la Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art.17.3), y desde luego la petición formulada por el solicitante es conforme a dicha Ley.

El art. 14, apartados e) y g) de la Ley 19/2013, que establece como límites del derecho al acceso a la información los supuestos en los que la efectividad de este derecho suponga un peligro para «e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios» y «g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control».

La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

La STS de 15-10-20, mencionada anteriormente, dice que: *“Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, 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 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».

Y por ello solo son aceptadas las limitaciones que están justificadas y ponderadas, y dice esa sentencia que *“por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.”*

Pero hay que señalar de nuevo, como hace el Juzgador, que la parte invoca los límites pero lo hace con carácter general, sin que concrete o especifique que peligros o riesgos supone facilitar la información solicitada ni en el proceso ante el TC ni en las funciones de vigilancia, inspección y control.

Por todo lo expuesto, se desestima el recurso de apelación, se confirma la sentencia de instancia en su totalidad y se imponen las costas a la parte apelante con arreglo al art. 139 LJCA.

FALLAMOS

DESESTIMAMOS, el recurso de apelación núm. 27/2021, promovido por la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA contra la sentencia de fecha 10 febrero 2021 dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 10 que se confirma en su integridad.

Condenando a la parte apelante a abonar las costas procesales causadas en esta segunda instancia.

Notifíquese esta Sentencia a las partes personadas, haciéndoles la indicación de la presente sentencia es susceptible de **recurso de casación** que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **30 días** contados desde el siguiente al de su notificación; en el escrito de preparación del recurso deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción justificando el interés casacional objetivo que presenta.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



