



Roj: **STS 5524/2023 - ECLI:ES:TS:2023:5524**

Id Cendoj: **28079130032023100232**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/11/2023**

Nº de Recurso: **6445/2021**

Nº de Resolución: **1583/2023**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SAN 2694/2021,**
ATS 7151/2022,
STS 5524/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.583/2023

Fecha de sentencia: 28/11/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 6445/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/11/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 7

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 6445/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1583/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 28 de noviembre de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 6445 /2021, interpuesto por la Autoridad Portuaria de A Coruña, representada por el Procurador de los Tribunales D. Ramón Rodríguez Nogueira, con la asistencia letrada de D. José Ramón Talín Mariño, contra la sentencia de 7 de junio de 2021, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 27/2021, en el que ha intervenido como parte recurrida el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, representado por la Procuradora de los Tribunales D^a. María Yolanda Ortiz Alfonso, con la asistencia letrada de D Ignacio Orbea Echave.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, dictó sentencia el 7 de junio de 2021, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"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."

SEGUNDO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la Autoridad Portuaria de la Coruña, manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 29 de julio de 2021, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección 1^a de esta Sala acordó, por auto de 11 de mayo de 2022, lo siguiente:

"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 6445/2021 preparado por la representación procesal de la Autoridad Portuaria de A Coruña contra la sentencia, de 7 de junio de 2021, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso- administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso de apelación n.º 27/2021.

2.º) *Declarar que las cuestiones planteadas en el recurso que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consisten en determinar si la existencia de normativa procesal que regula la petición y solicitud de prueba documental en los procedimientos judiciales suponen un obstáculo para la aplicación de la Ley de Transparencia en relación con documentos solicitados a una Administración por el interesado y parte procesal en un procedimiento judicial, con la finalidad de aportados a dicho proceso en defensa de sus pretensiones contra dicha Administración. Y, en caso negativo, interpretar el límite del derecho de acceso a la información contemplado en el artículo 14.1.f) de la Ley de Transparencia, en relación con solicitudes de información cuya finalidad es su aportación a procesos abiertos contra la Administración a la que se solicita la información.*

Para ello serán objeto de interpretación la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la Disposición Final Segunda de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y los artículos 56 LJCA y 286 LEC; y el artículo 14.1.f) de la citada Ley 19/2013; sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA."

CUARTO.- Por la representación de la Autoridad Portuaria de A Coruña se presentó, con fecha 28 de marzo de 2023, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó que es un hecho incontrovertido en este procedimiento que el interés del solicitante es acceder a la documentación solicitada por razón de su personación en el procedimiento de reintegro por alcance que se tramita con el número de registro B34/19 ante la sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, contra personal de la Autoridad Portuaria de A Coruña, con el propósito de aportar la documentación en dicho proceso para defender sus pretensiones en el mismo. Es decir, el solicitante de la información es una parte procesal personada ante el Tribunal de Cuentas y el objeto de su solicitud es obtener documentación para aportarla al proceso judicial, por lo que debían haberse aplicado los límites y las causas de inadmisión de acceso, así como la preferente aplicación de la normativa procesal que rige la petición de prueba en dicho proceso judicial.



Señala la parte recurrente que en el Tribunal de Cuentas se sigue el procedimiento de reintegro por alcance B34/19, por presuntas irregularidades contables en materia de contratación, por la ejecución de la Autoridad Portuaria de A Coruña del proyecto de nuevas instalaciones portuarias en Punta Langosteira, ejercicios 2012, 2013 y 2014 y la documentación solicitada estaba relacionada con dicho procedimiento judicial. Desde el momento en que el Tribunal de Cuentas incoó dicho procedimiento, las pretensiones e intereses de las partes en obtener documentación para aportar al proceso deja de estar bajo la simple tutela administrativa, para formar parte de un procedimiento jurisdiccional, con todas las garantías procesales, debiendo solicitar las partes la documentación que no obre en su poder a través de los cauces que rigen para la aportación y solicitud de la práctica de la prueba.

1.- Por esa razón considera la parte recurrente que no es de aplicación la Ley 18/2013, sino que era de preferente aplicación el régimen jurídico específico de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de marzo, del Tribunal de Cuentas, que se remite, a través de su disposición final segunda, a las reglas procesales contenidas en los artículos 56 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y el artículo 286 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En la tesis de la parte recurrente, como es incontrovertido que la finalidad del acceso solicitado es utilizar la información y documentación que se le facilite en el proceso ante el Tribunal de Cuentas, su solicitud debe quedar sometida a la regulación que le es propia en la Ley Orgánica 2/1982, con todas las garantías que le son propias. Para la práctica de la prueba existe un momento procesal oportuno, como es la petición de aportación del expediente administrativo (artículos 50 y siguientes LJCA), pudiendo ampliar la petición de prueba o documentación a raíz de la contestación a la demanda (artículo 60.2 LJCA), y una vez transcurrida esa fase procesal, en la que el solicitante pudo haber solicitado la aportación de la prueba que estimase oportuna, únicamente puede el solicitante aportar documentos relativos a nuevos hechos o de nueva noticia al amparo del artículo 286 LEC y, evidentemente, la finalidad de la norma de transparencia no es permitir que la parte procesal que dejó transcurrir ese momento preclusivo para la petición de prueba, pueda esquivar dichas reglas procesales solicitando por otro cauce a la demandada, en este caso al amparo de la Ley de Transparencia, para así fundamentar su aportación al proceso bajo el artículo 286 LEC.

Teniendo en cuenta lo anterior, y no dudando que el solicitante de la información es interesado en el procedimiento en curso ante el Tribunal de Cuentas, la parte recurrente considera aplicable lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado 2º, de la Ley 19/2013 para la desestimación de la solicitud de acceso, teniendo en cuenta que al solicitante se le dio traslado para formalizar la demanda y, con ello, solicitar la práctica de prueba mediante diligencia de ordenación de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas de 14 de junio de 2019, por lo que se debe entender que, no habiendo solicitado en dicho momento la aportación de la documentación que nos ocupa, o habiéndola solicitado fue desestimada por el Tribunal de Cuentas, por lo que no puede ahora reiterar su pretensión al amparo de la normativa de transparencia, para utilizar la documentación en un proceso judicial sometido a sus propias normas.

De acuerdo con todo lo anterior, la parte recurrente considera que la solicitud de documentación que nos ocupa debe ser inadmitida al amparo del artículo 18.1.e) de la Ley 19/2013, debiendo considerarse la misma como abusiva al amparo del artículo 7.2 del CC.

2.- Además, la parte recurrente alega la aplicación en el presente caso del límite de acceso previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 a la documentación solicitada objeto de enjuiciamiento ante un órgano jurisdiccional y solicitada para su aportación al proceso, pues la solicitud de acceso pondría en peligro de ser vulnerados los principios de igualdad de las partes en procesos judiciales y el derecho a la tutela judicial efectiva, concretados en la propia estrategia procesal de la Autoridad Portuaria o del personal que está siendo sometido a enjuiciamiento. Se vulneraría el derecho de la Autoridad Portuaria concretado en la garantía procesal de las fases preclusivas en la práctica de la prueba, es decir, su derecho a que no puedan ser aportados documentos al proceso que no hayan sido aportados en el momento procesal oportuno.

Se refiere la parte recurrente al perjuicio que supone para la igualdad de partes en los procesos judiciales, que una documentación de una Administración que ésta no ha aportado a un proceso judicial en el que es parte, por no ser requerida por el órgano de enjuiciamiento, tenga sin embargo que ser aportada por la Administración, bajo los principios de la normativa de transparencia, a la parte procesal contraria, para que esta pueda defender sus pretensiones en el marco de dicho proceso judicial.

Añade la parte recurrente que es incierto que el límite del artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013 solo sea aplicable a los documentos procesales elaborados exclusivamente para un procedimiento jurisdiccional, sin que quepa duda de que facilitar dicha documentación puede afectar al desarrollo del proceso jurisdiccional ante el Tribunal de Cuentas. Así, con el acceso solicitado, se estaría poniendo a disposición del solicitante y, con



ello, del público en general, una documentación objeto de enjuiciamiento que podría perjudicar, única y exclusivamente los derechos de las partes demandadas.

Por estos motivos entiende al parte recurrente que hasta que no se depuren las responsabilidades que están siendo enjuiciadas ante el Tribunal de Cuentas, procede denegar el acceso pretendido, ya que se está ante un riesgo indefinido o no real, sino concretado por la parte en la medida de lo posible y exigible.

Alega, además, que por disposición del artículo 14.2 de la Ley de Transparencia, cuando resulten de aplicación los límites de acceso y las causas de inadmisión para conceder el acceso solicitado, debería concurrir un interés público o privado que justificase el acceso, en detrimento de los intereses protegidos por dichos límites, sin que el solicitante haya justificado ningún interés público o privado superior, más que el alegado para defender sus pretensiones en el proceso pendiente ante el Tribunal de Cuentas.

Finalizó su escrito de interposición la parte recurrente solicitando a la Sala que dicte sentencia que:

- Determine que el derecho de acceso a la información, cuando afecte a documentos que el interesado solicite como parte procesal en un procedimiento judicial contra la Administración Pública, para hacer valer los mismos en dicho procedimiento judicial en defensa de sus pretensiones, debe regirse, al amparo de la D.A. 1ª de la Ley 19/2013, y de la D.F.2ª de la Ley Orgánica 2/1982, por las normas procesales previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil (Título I) y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (Título II), que rige las fases preclusivas para solicitar dicha documentación y practicar la prueba pertinente en el marco de dicho proceso judicial.

- Determine que el derecho de acceso a la información se ve limitado cuando afecte a documentos que han sido solicitados para aportar ante un procedimiento jurisdiccional, aplicándose la limitación de acceso prevista en el art. 14.1.f) de la Ley 19/2013, así como la causa de inadmisión del art. 18.1 e) Ley 19/2013.

- Determine que cuando resulten de aplicación los anteriores límites, y no se justifique la existencia de un interés superior, resultará ajustado a derecho la denegación del acceso solicitado al amparo de la Ley 19/2013.

- Como consecuencia de lo anterior, anule la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 7 de junio de 2021, dictada en el recurso de apelación nº 27/2021, anulando a su vez la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 10, en el procedimiento núm. 16/2020, y anulando la resolución de 5 de marzo de 2020 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se estima las reclamaciones NUM000 y NUM001 presentadas por D. Abilio en los expedientes NUM002 y NUM003 del Portal de Transparencia del Gobierno, y declare acorde a derecho la denegación de acceso a la información solicitada por D. Abilio, acordada por la Autoridad Portuaria de A Coruña.

QUINTO.- Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó por escrito de 26 de mayo de 2023 en el que rechazó la tesis de la parte recurrente de que la legislación procesal desplaza la aplicación de la Ley de Transparencia, pues es evidente que la normativa procesal no regula un derecho a la información pública y que las reglas que rigen los procesos nada tienen que ver con la regulación del derecho de acceso a la información pública, que es un derecho ejercitable por todas las personas, con independencia de que sean o no parte en un procedimiento, que no precisa de una especial motivación.

En este sentido, los preceptos de la LEC que cita la parte recurrente regulan una serie de medios procesales reconocidos en exclusiva a quienes sean parte en un procedimiento judicial, para que se complete o exhiba determinada documentación o información pública, que no pueden confundirse con el derecho de acceso a la información amparado por la Ley de Transparencia. Es más, considera la parte recurrida que la Ley de Transparencia puede servir de instrumento para que pueda ser aportada al procedimiento de que se trate determinada información de la que se carecía en un principio, lo que no es en absoluto contrario a la normativa procesal.

Sostiene en definitiva la parte recurrida que los artículos 56 LJCA y 286 LEC no establecen un régimen propio y específico que regule de manera alternativa el derecho de acceso a la información pública, sino que regulan la aportación al proceso de los medios probatorios adecuados para la defensa de los intereses propios de las partes.

Respecto del límite de acceso previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley de Transparencia, que se refiere a garantizar la igualdad de las partes en los procesos judiciales, la parte recurrida recuerda, en primer lugar que, como cualquier otro límite de los establecidos en el mismo precepto, no opera automáticamente, sino que es preciso argumentar en qué medida el conocimiento de esta información puede ser perjudicial para una de las partes, carga esta que corresponde al recurrente, sin que este extremo haya sido debidamente justificado, dado que la demandante simplemente insiste en que la solicitud de acceso a la información pública



pondría en peligro los principios de igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, concretados en la propia estrategia procesal de la Autoridad Portuaria o del personal de esta sometido a enjuiciamiento, así como la garantía procesal de las fases preclusivas de la presentación de la prueba. Alega sobre este punto la parte recurrida que el hecho de que determinada documentación no esté incorporada a un proceso judicial, pero pueda serlo, no supone la aplicación "per se" de ese límite, de forma automática y más cuando esa documentación obra en poder de la propia Autoridad Portuaria, de manera que no se puede sorprender por su aportación, sino que la recurrente, que forma parte del sector público, debe facilitar una justificación que debe referirse al interés público que se supone que protege, pues la Autoridad Portuaria está obligada no solo a actuar con transparencia sino también con pleno sometimiento a la legalidad.

Expone la parte recurrida que difícilmente puede entenderse que la aportación por el solicitante del acceso de un documento que ya obre en posesión de la Autoridad Portuaria pueda perjudicarlo. Esto sería tanto como olvidar la necesidad de realizar el doble test del daño y del interés público, exigido por el artículo 14.2 de la Ley de Transparencia y entender que no cabe ejercitar el derecho de acceso a información pública por la sencilla razón de que dicho procedimiento exista.

Dice también la parte recurrida que facilitar la información no supondría un perjuicio que afectara a la igualdad en el proceso, ya que la Autoridad Portuaria es plenamente conocedora del contenido de la documental que obra en su poder y, en este punto, no debe olvidarse la coincidencia de los objetivos de la Ley de Transparencia y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en cuanto a la buena gestión de los fondos públicos y, en definitiva, del dinero de los contribuyentes, de donde resulta que utilizar la Ley de Transparencia como instrumento para aportar información pública a un proceso ante el Tribunal de Cuentas no solo no vulnera ninguna normativa procesal, sino que parece plenamente congruente con los objetivos tanto de la Ley de Transparencia como con las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas.

En todo caso, el interés público superior se fundamenta precisamente en contar con toda la información que debería obrar en los expedientes administrativos enjuiciados para que sea posible el debido escrutinio de la acción de los responsables públicos que manejan fondos públicos y de las responsabilidades derivadas de dicha gestión.

Con fundamento en tales alegaciones, la parte recurrida solicitó a la Sala que dicte sentencia confirmando la sentencia impugnada.

SEXTO.- Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 14 de noviembre de 2023, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada, sus antecedentes y su fundamentación.

1.- Se interpone recurso de casación contra la sentencia de 7 de junio de 2021, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 27/2021.

2.- Como antecedentes del caso debe reseñarse que:

i) D. Abilio solicitó a la Autoridad Portuaria de A Coruña, adscrita al Ministerio de Fomento (hoy Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana), con fecha 24 de septiembre de 2019, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), determinada información relativa a la actuación de la empresa Dragados en representación de una UTE en unas obras en Planta Langosteira y en fechas de 25 y 26 de octubre de 2019 volvió a solicitar información en relación con la actuación de otras empresas (Sacyr y Repsol) en dichas obras.

La Autoridad Portuaria de A Coruña no dio respuesta a estas solicitudes de información.

ii) El solicitante de la información, ante la falta de respuesta, formuló el 10 de diciembre de 2019, escrito de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 24 LTAIBG (expediente NUM000).

El 20 de enero de 2020 el solicitante de la información volvió a formular reclamación (expediente NUM001).

iii) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la Autoridad Portuaria para que efectuara alegaciones, que fueron presentadas el 6 de febrero de 2020.



iv) El 5 de marzo de 2020 el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución en la que estimó las reclamaciones presentadas por D. Abilio e instó a la Autoridad Portuaria de A Coruña a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- La autorización a Dragados S.A., en representación de la UTE Langosteira, 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, que construye la empresa Sacyr, presupuestado en 36,5 euros.
- Acuerdo de la proposición de la empresa Sacyr ganadora del concurso para construcción del pantalán de Repsol.
- Acuerdo firmado entre la Autoridad Portuaria y la empresa Repsol, el 14 de octubre de 2013.

El acuerdo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno añadió la prevención de que de estos documentos 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 declarados previamente confidenciales.

v) La Autoridad Portuaria de A Coruña interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que acabamos de citar y el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 10 de Madrid desestimó el recurso en la sentencia 29/2021, de 10 de febrero (procedimiento ordinario 16/2020).

vi) La Autoridad Portuaria de A Coruña interpuso recurso de apelación contra la anterior sentencia, que fue desestimado por la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 7 de junio de 2021 (apelación 27/2021).

Esta es la sentencia impugnada en el presente recurso de casación.

SEGUNDO.- La cuestión de interés casacional.

En los antecedentes de hecho de esta sentencia hemos hecho referencia al auto de la Sección 1ª de esta Sala, de 11 de mayo de 2022, que apreció que la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia que presentaba este asunto consistía en determinar si la existencia de normativa procesal que regula la petición y solicitud de prueba documental en los procedimientos judiciales supone un obstáculo para la aplicación de la Ley de Transparencia en relación con documentos solicitados a una Administración por el interesado y parte procesal en un procedimiento judicial, con la finalidad de aportados a dicho proceso en defensa de sus pretensiones contra dicha Administración.

El citado auto consideró igualmente de interés casacional, en caso de que la respuesta a la cuestión anterior fuera negativa, interpretar el límite del derecho de acceso a la información contemplado en el artículo 14.1.f) de la Ley de Transparencia, en relación con solicitudes de información cuya finalidad es su aportación a procesos abiertos contra la Administración a la que se solicita la información.

TERCERO.- La posición de la Sala.

1.- En los antecedentes de hecho de esta sentencia hemos resumido las alegaciones formuladas por la Autoridad Portuaria de A Coruña en su escrito de interposición del recurso de casación que, en nueva síntesis, imputa a la sentencia impugnada la infracción de las siguientes normas de la LTAIBG:

- i) La disposición adicional primera, apartado 2, que establece que se regirán por su norma específica, y por la LTAIBG con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.
- ii) El artículo 14 LTAIBG, que señala que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información pueda suponer un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

2.- En la argumentación sobre la concurrencia de ambas infracciones la recurrente parte del que considera un "*hecho no controvertido en el presente procedimiento*" (paginas 6, 8, 9 y otras muchas), que el interés del solicitante en acceder a la información interesada es la utilización la información y documentación que se le facilite en el procedimiento de responsabilidad por alcance B34/19, seguido ante la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, en el que intervenía como parte, frente a la Autoridad Portuaria de A Coruña o al personal que está siendo sometido a enjuiciamiento.



Pues bien, esa finalidad o propósito del solicitante de la información, de utilizar la documentación solicitada a la Autoridad Portuaria de A Coruña en un determinado procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas, que en las alegaciones de la parte recurrente opera como presupuesto de las infracciones de la LTAIBG imputadas a la sentencia impugnada, no puede considerarse en modo alguno como *"un hecho no controvertido en el procedimiento"*.

La sentencia dictada en este procedimiento por el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 10 de Madrid, en su valoración de hechos probados, que no ha sido alterada por la sentencia dictada en apelación, determina precisamente lo contrario a lo afirmado por la parte recurrente sobre la acreditación de la finalidad del solicitante de la información.

Así, dice la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo (FD 3º):

"Lo primero que debemos decir es que no es exacta la afirmación de la actora de que el solicitante de la información hiciera su petición por su interés en acceder a ella en base a su personación en el procedimiento judicial del Tribunal de Cuentas, ni para defender sus pretensiones en dicho procedimiento..."

Nuevamente la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo rechaza como hecho probado la vinculación de la documentación solicitada con el procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas, que la parte recurrente presenta en su recurso como un hecho no controvertido (FD 3º, último párrafo):

"...poner de manifiesto la absoluta falta de acreditación por la parte actora, de que [...] ni, en todo caso, de que exista un procedimiento del referido Tribunal que guarde relación con la información solicitada."

Insiste la sentencia del Juzgado Central en poner de manifiesto que la actora parte en sus alegaciones de un presupuesto no acreditado en el recurso (FD 5º):

"Nuevamente volvemos a partir en la alegación de un presupuesto no acreditado en el recurso, la intención del solicitante de valerse de los documentos en un procedimiento judicial concreto, y ello sería suficiente, con remisión a los fundamentos anteriores, para desestimar el motivo de impugnación."

Por tanto, no podemos considerar como un hecho no controvertido, ni tener por acreditado, que el propósito del solicitante de la información fuera el de aportarla al procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas.

Cabe añadir que la prueba de la vinculación entre el procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas y la documentación solicitada, que es la detallada en la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno impugnada por la Autoridad Portuaria de A Coruña, a la que se ha hecho referencia en el FD 1º de esta sentencia, era muy sencilla para la parte recurrente que afirmaba esa vinculación, pues bastaba con aportar ante el Juzgado Central el escrito de demanda -o cualquier otro- del procedimiento en el que la Autoridad Portuaria o personal del mismo era parte, que sirviera para acreditar que efectivamente el procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas frente al personal de la Autoridad Portuaria tenía relación con la documentación que el solicitante de la información y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno habían interesado a la citada Autoridad Portuaria, pero la Autoridad Portuaria de A Coruña no aportó dicha prueba, ni ninguna otra que permitiera relacionar o vincular la documentación solicitada con el procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas.

En definitiva, la parte recurrente fundamentó sus alegaciones sobre las infracciones de la sentencia impugnada en la premisa o presupuesto de que la finalidad de la solicitud de la información era su presentación en un procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas, lo que como hemos visto no está acreditado en la instancia, con las consecuencias que deben seguirse, de acuerdo con el artículo 217 LEC, de la falta de prueba -por la parte a la que corresponda- de los hechos que fundamenten sus pretensiones.

3.- Sin perjuicio de lo anterior, la parte recurrente considera infringida la disposición adicional primera de la LTAIBG, en relación con la disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que considera de aplicación supletoria en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas las normas procesales de la LJCA y LEC, en particular, el artículo 56 LJCA sobre la aportación de documentos con los escritos de demanda y contestación y el artículo 286 LEC sobre la prueba de los hechos nuevos o de nueva noticia.

La disposición adicional primera, párrafo segundo, de la LTAIBG, que la parte recurrente considera infringido, dispone lo siguiente:

"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."

La tesis de la parte recurrente es que desde el momento en el que el Tribunal de Cuentas ha incoado un procedimiento judicial sobre la actividad de la Autoridad Portuaria, su documentación y contenido, así como las



pretensiones e intereses de las partes, en relación con la obtención de documentación para aportar al proceso, deja de estar bajo la simple tutela administrativa, para formar parte de un procedimiento jurisdiccional, con todas las garantías procesales.

4.- La Sala no puede compartir tales argumentos. En primer lugar, debe decirse que la documentación a que se refiere este recurso, que es la que detalla la resolución del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno en su resolución de 5 de marzo de 2020, instando a la Autoridad Portuaria de A Coruña a su remisión al solicitante (diferente documentación relativa a proyectos suscritos con Dragados, Sacyr y Repsol a que antes se ha hecho referencia), no está integrada ni aportada en ningún procedimiento seguido por el Tribunal de Cuentas, sino que se trata de documentación que la Autoridad Portuaria de A Coruña presupone, sin ningún soporte probatorio como se ha repetido, que interesa el solicitante con el propósito de aportarla posteriormente a un procedimiento tramitado por dicho Tribunal.

Al tratarse de una documentación que obra en poder de la Autoridad Portuaria de A Coruña, no incorporada al proceso seguido ante el Tribunal de Cuentas, y cuya solicitud se efectúa, como oportunamente advierte la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, al amparo de la LTAIBG, debe ser dicha norma la aplicable a la hora de decidir sobre el acceso a la documentación solicitada.

5.- La disposición adicional primera, párrafo segundo, de la LTAIBG es aplicable únicamente en una materia que tenga prevista un régimen jurídico específico de acceso a la información, condición que no está presente en nuestro caso, pues los artículos 56 LJCA y 286 LEC no regulan un régimen jurídico específico de acceso a la información, sino las vías procesales de aportación de documentos y otras pruebas a un procedimiento jurisdiccional. Dichos preceptos no se refieren a ninguna materia concreta, o si se quiere, se refieren a cualquier actuación de las Administraciones públicas sujetas al derecho administrativo (artículo 1.1 LJCA) y al enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (artículo 2 LOTC). Pero los indicados preceptos no delimitan materias concretas, sino que regulan, como decimos, vías de presentación de medios de prueba en un proceso jurisdiccional.

Es claro que los artículos 56 LJCA y 286 LEC no son de aplicación -ni pueden infringirse- cuando se trate del acceso a la información pública en poder de una Administración, como es el caso que ahora examinamos. Únicamente se podrá sustentar la infracción de dichas normas procedimentales cuando se trate de la presentación y aportación de documentos u otros medios de prueba en un procedimiento jurisdiccional, lo que no es el caso, bien entendido que entonces, cuando nos encontremos en el ámbito de la presentación de pruebas en un procedimiento jurisdiccional, la decisión sobre la pertinencia o la infracción de las reglas de preclusión de los medios de prueba corresponde al órgano jurisdiccional ante el que se sigue el procedimiento.

6.- No altera las anteriores conclusiones la pretendida intención o propósito que la parte recurrente atribuye, sin aportar ningún fundamento, al solicitante de la información, de aportar la información a un procedimiento jurisdiccional.

La LTAIBG regula el derecho de acceso a la información pública de forma muy amplia. El artículo 12 LTAIBG reconoce la titularidad de este derecho "a todas las personas", y se proyecta el indicado derecho, de acuerdo con el artículo 13 LTAIBG, a los documentos o contenidos en cualquier formato o soporte, cuando concurren los presupuestos de que los documentos o contenidos se encuentren en poder de las Administraciones y demás sujetos obligados por la LTAIBG, por haber sido elaborados o adquiridos en ejercicio de sus funciones.

Es pacífico, en nuestro caso que la Autoridad Portuaria de A Coruña es una Administración pública sujeta a la LTAIBG y que la información a la que reconoce acceso el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es una información pública, que obra en poder de la dicha Autoridad Portuaria, por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

En la delimitación de los ámbitos subjetivo y objetivo del derecho de acceso a la información pública, la LTAIBG no contempla ninguna limitación o merma de ese derecho por razón del interés público o privado que presente la solicitud.

Es de considerar en este punto que el artículo 17.3 del LTAIBG, de igual forma que el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, acoge el principio de que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública.

Así, el citado Convenio del Consejo de Europa dispone en su artículo 4.1 que " *Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial*" y, por su parte, el artículo 17.3 de la LTAIBG establece lo siguiente:



"El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud."

Del precepto resulta con claridad que la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que no hay razón alguna para sostener que el propósito - insistimos que supuesto por la parte recurrente- de aportar los documentos a los que se pide acceso, a un procedimiento jurisdiccional, pueda por sí solo constituir una causa legítima de rechazo de la solicitud, salvo que concurren otras circunstancias como las descritas como límites al derecho de acceso (artículo 14 LTAIBG), la presencia en la información solicitada de datos personales protegidos (artículo 15 LTAIBG) o las causas de inadmisión de la solicitud previstas legalmente (artículo 18 LTAIBG).

La referencia del artículo 17.3 LTAIBG a la posibilidad de exponer los motivos por los que se solicita la información ha de entenderse a los efectos de la ponderación que deberá efectuarse cuando el derecho de acceso a la información pública entre en colisión con otros bienes y derechos protegidos, como los indicados por los artículos 14 y 15 de la LTAIBG.

En conclusión sobre este punto, el propósito o la intención del solicitante de acceso a la información de presentarla en un procedimiento jurisdiccional seguido contra la Administración, no puede fundamentar el rechazo al acceso solicitado-

7.- También alega la parte recurrente que la sentencia recurrida infringe el artículo 14.1.f) LTAIBG, en cuanto no aplica en este caso el límite de acceso relativo a la documentación objeto de enjuiciamiento ante un órgano jurisdiccional o solicitada para ser aportada al proceso.

El artículo 14.1 LTAIBG dispone que:

"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."

Con carácter general debe decirse que esta Sala ha reiterado, en sentencias de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) y 2 de junio de 2022 (recurso 4116/2020), entre otras muchas, 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*", las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la LTAIBG.

8.- En relación con el límite del acceso a la información del artículo 14.1.f) LTAIBG hemos de tener en cuenta la sentencia de esta Sala de 31 de mayo de 2022 (recurso 7844/2020), que se refería -como también lo hace este recurso- al acceso a la información pública en poder de la Autoridad Portuaria de A Coruña, que intervenía en aquel caso como parte recurrente, al igual que en este recurso.

Entre el caso precedente y este recurso existen elementos coincidentes, como lo son la intervención de la Autoridad Portuaria de A Coruña como parte recurrente, y su oposición centrada en la aplicabilidad del límite del artículo 14.1.f) LTAIBG por solicitarse información relacionada con un procedimiento seguido ante el Tribunal de Cuentas.

Nuestra precedente sentencia distinguió, dentro de la información solicitada a la Autoridad Portuaria de A Coruña dos tipos distintos de información: i) de un lado, "*información acerca de resoluciones judiciales que obren en su poder por haber sido remitidas por el Tribunal de Cuentas*" y ii) de otro lado, "*los documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas*", con soluciones distintas sobre el derecho de acceso, pues en el primer caso la Sala consideró que, por su naturaleza estrictamente procesal y por haber sido remitida por el Tribunal de Cuentas en el marco de un procedimiento jurisdiccional pendiente de resolución, la solicitud de información debía someterse a las reglas procesales establecidas en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de enero, del Tribunal de Cuentas, debiendo, por tanto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno abstenerse de instar al organismo público a facilitar información respecto de actuaciones procesales, cuya divulgación podría contribuir a mermar las garantías procesales de las partes implicadas, protegidas por el artículo 24 CE, mientras que en segundo caso debía reconocerse el derecho a acceder a la información de los informes de naturaleza administrativa emitidos por la Autoridad Portuaria de A Coruña.

Ya hemos indicado que la información respecto de la que en este caso se reconoce el derecho de acceso estaba constituida por documentación de carácter administrativo, que obraba en poder de la Autoridad Portuaria de A Coruña y que no formaba parte de ningún procedimiento jurisdiccional seguido por el Tribunal de Cuentas, por lo que no le es de aplicación las reglas de la Ley Orgánica 2/1982.



9.- Cabe añadir que la Sala llega a la misma conclusión que el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo y la Sala de instancia sobre la falta de cualquier acreditación de los perjuicios que el acceso a la información pública pueda ocasionar a la igualdad de las partes en un proceso judicial y a la tutela judicial efectiva.

La afectación a la igualdad de las partes en un proceso judicial es difícil de apreciar respecto de una información pública que no está incorporada a ningún procedimiento judicial, y que, en todo caso, obra en poder de la Autoridad Portuaria de A Coruña, que por tanto es perfecta conocedora de su contenido.

10.- De todo lo anterior se sigue, en respuesta a la cuestión de interés casacional formulada en el auto de admisión a trámite del recurso, que en criterio de la Sala la existencia de la normativa procesal que regula la petición y presentación de la prueba documental en un procedimiento judicial, como los artículos 56 LJCA y 286 LEC, no constituye por sí sola ningún obstáculo para la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en relación con la solicitud por el interesado de acceso a la información pública a una Administración, con la finalidad de aportarla a un procedimiento en defensa de sus pretensiones contra dicha Administración, todo ello sin perjuicio, naturalmente, de las causas de inadmisión y límites al derecho de acceso que contempla la citada Ley 19/2013.

CUARTO.- Resolución del recurso de casación.

De acuerdo con los anteriores razonamientos, procede la desestimación del recurso de casación interpuesto por la Autoridad Portuaria de la Coruña, contra la sentencia de 7 de junio de 2021, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 27/2021.

QUINTO.- Costas

Por disposición de los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, en cuanto a las costas de casación cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, y en cuanto a las costas de instancia, se mantienen los pronunciamientos sobre costas de las sentencias del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 10, de 10 de febrero de 2021 y de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 7 de junio de 2021.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- Declarar no haber lugar y, por lo tanto, desestimar el presente recurso de casación número 6445/2021, interpuesto por la Autoridad Portuaria de A Coruña, contra la sentencia de 7 de junio de 2021, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación número 27/2021.

2.- No imponer las costas de casación a ninguna de las partes y mantener los pronunciamientos de las sentencias del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo número 10, de fecha 10 de febrero de 2021 y de la sentencia impugnada respecto de las costas de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.