



JDO. CENTRAL CONT/ADMVO. N. 4

GOYA, 14

28001 MADRID

Teléfono: 91-400-70-51/52/53 **Fax:** 91-400-72-35

Correo electrónico:

Equipo/usuario: ASV

Modelo: N11620 SENTENCIA ESTIMATORIA

N.I.G: 28079 29 3 2022 0002347

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000064 /2022

P. Origen: PA PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000158 /2022

Clase: ADMINISTRACION DEL ESTADO

DEMANDANTE: MINISTERIO ASUNTOS EXTERIORES, UE Y COOPERACION

ABOGADO: ABOGADO DEL ESTADO

PROCURADOR:

DEMANDADO: CTBG

ABOGADO:

PROCURADOR: [REDACTED]

PROCEDIMIENTO: Ordinario 64/2022-B

INTERVINIENTES:

RECURRENTE: MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

REPRESENTANTE: [REDACTED] Abogada del Estado.

ADMÓN DEMANDADA: CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.

REPRESENTANTE: [REDACTED]

RFª EXPTE ADMTIVO: R/0122/2022 100-006387.

ACTO ADMINISTRATIVO RECURRIDO:

Resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 16-8-2022, dictada en el procedimiento tramitado con el n R/0122/2022 - 100-006387, por la que se estima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 7-2-2022 del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, desestimatoria del acceso a la información de una auditoría financiera realizada a la Oficina Técnica de Cooperación de la AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO en Panamá.

SENTENCIA nº 72/2023

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

En Madrid, a 24 de abril de 2023.

Vistos los autos de recurso contencioso-administrativo seguido con el número 64/2022, 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 4 ha promovido [REDACTED], Abogada del Estado, en nombre y representación del **MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN**, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 16-8-2022, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0122/2022 - 100-006387, por la que se estima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 7-2-2022 de dicho Ministerio, desestimatoria del acceso a la información de una auditoría financiera realizada a la Oficina Técnica de Cooperación de la AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO en Panamá; representando a la Administración demandada la Procuradora [REDACTED] y asistida por el Letrado [REDACTED].

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 6-10-2022 se ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 16-8-2022, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0122/2022 - 100-006387, por la que se estima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 7-2-2022 de dicho Ministerio, desestimatoria del acceso a la información de una auditoría financiera realizada a la Oficina Técnica de Cooperación de la AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO (AECID) en Panamá.

Mediante el escrito presentado en fecha 22-12-2022, se ha formulado la demanda, en la que después de las alegaciones de hecho y de derecho que ha estimado pertinentes, el Ministerio recurrente ha suplicado que se dicte sentencia “*que acuerde estimar la presente*

demanda y, como consecuencia de ello, dejar sin efecto la resolución del CTBG objeto del presente proceso, con imposición de condena en costas”.

SEGUNDO.- Contestada la demanda por la Administración demandada mediante el escrito presentado en fecha 2-2-2023, 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, incluido el plazo para dictar sentencia.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Con fecha 26-1-2022, [REDACTED] presentó un escrito ante el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, formulando una solicitud de la siguiente información: *“Copia de la auditoría financiera realizada a la oficina técnica de cooperación en Panamá de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por [REDACTED] [REDACTED] (Identificador empresa 33851XXXXX), a la que se adjudicó el encargo el 7 de octubre de 2021 por 38.738,56 euros. Dado que el plazo de ejecución era de 90 días, ha debido ya de concluir”.*

La anterior solicitud de información fue inadmitida por la resolución dictada en fecha 7-2-2022 por el MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN, al considerar que el acceso a la información pública solicitada suponía un perjuicio para *“la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”.*

Contra la anterior resolución, por [REDACTED] se formuló una reclamación ante el CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, mediante el escrito presentado en fecha 7-2-2022, al considerar que por dicho Organismo Estatal se le debería de haber facilitado la información solicitada.

Finalmente, por la resolución del CONSEJO DE TANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 16-8-2022, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0122/2022 100-006387, se ha estimado la mencionada reclamación, disponiéndose en dicha resolución lo siguiente:

“PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID), del MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

Copia de la auditoría financiera realizada a la oficina técnica de cooperación en Panamá de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) por [REDACTED] (Identificador empresa 33851XXXXX), a la que se adjudicó el encargo el 7 de octubre de 2021 por 38.738,56 euros. Dado que el plazo de ejecución era de 90 días, ha debido ya de concluir.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante”.

Dicha resolución de fecha 16-8-2022 es objeto de impugnación mediante el presente recurso contencioso-administrativo.

En la demanda se alega que existe un perjuicio real y cierto para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, pues se está tramitando ante el Juez de Garantías de Panamá un proceso penal en el que se está investigando el desfalco ocurrido en la OTC de la AECID en Panamá. Y dicha investigación se incoó en virtud de la querrela formulada por el Reino de España y está siendo dirigida por el Ministerio Público de Panamá (ex artículo 5 del Código Procesal Penal) ante el Juez de Garantías de Panamá. Asimismo se alega el perjuicio real y cierto para la igualdad en el proceso judicial y la tutela judicial efectiva, al amparo de lo previsto en el

artículo 14.1.f) de la Ley mencionada, y también la inexistencia de un interés que justifique el acceso a la información solicitada.

El Letrado de la entidad demandada se opone al recurso contencioso-administrativo, alegando que en el presente asunto no concurre el límite de acceso a la información pública recogido en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, y la denegación del acceso a la auditoría contable y financiera realizada supondría una aplicación extensiva de dicho límite, documento que además no ha sido aportado al proceso penal que se sigue ante el Juez de Garantías de Panamá. También se considera que no se ha vulnerado la igualdad de parte en el proceso judicial, ni el derecho a la tutela judicial efectiva. Se insta por ello la confirmación de la resolución administrativa impugnada.

SEGUNDO.- El recurso ha de ser estimado. En primer lugar, se alega por el Ministerio demandante que existe un perjuicio real y cierto para la prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, al amparo de lo dispuesto en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, pues se está tramitando ante el Juez de Garantías de Panamá un proceso penal en el que se está investigando el desfalco ocurrido en la OTC de la AECID en Panamá. Y dicha investigación se incoó en virtud de la querrela formulada por el Reino de España y está siendo dirigida por el Ministerio Público de Panamá (ex artículo 5 del Código Procesal Penal) ante el Juez de Garantías de Panamá. Este motivo de impugnación ha de ser acogido.

Así, en el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entre los límites del acceso a la información pública, se recoge el siguiente: *“1.- El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”*.

Aplicando al presente asunto el precepto transcrito, hay que considerar que por la AECID, en el escrito enviado en fecha 1-7-2022 al CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (documento nº 14 del expediente administrativo), se puso de manifiesto que existía un límite para facilitar el acceso a la información pública que se había solicitado, en relación al mencionado informe de auditoría. Se alega en este escrito lo siguiente:

“En relación con dicha reclamación, formulada en el expediente número 6387, y de acuerdo con la documentación obrante en AECID, actualmente está abierto un proceso de investigación en referencia al asunto incluido en la solicitud de información. La información solicitada es el informe de auditoría realizado en la Oficina Técnica de Cooperación en Panamá, que entra dentro del marco de las actuaciones de investigación en marcha, lo que puede repercutir de forma negativa en el curso de las investigaciones que se están llevando a cabo, por lo que en AECID entendemos que nos encontramos en el supuesto del artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Por ello, se solicita al CTBG, que desestime la reclamación de referencia”.

Las anteriores alegaciones, formuladas en vía administrativa, han sido corroboradas en el presente proceso judicial, a través de todos los documentos que por la Abogacía del Estado se han adjuntado a su escrito de demanda, que ponen de manifiesto que existe una investigación judicial que se sigue en Panamá. Y precisamente, para que dicha investigación prospere, contando con los elementos necesarios para ello, la Oficina Técnica de Cooperación de la AECI en Panamá, encargó la realización de una auditoría financiera, en virtud de la cual se ha emitido el informe que es objeto del presente recurso contencioso-administrativo.

Como se expone en la demanda, y así está acreditado por los documentos aportados con la misma, entre ellos la legislación aplicable en Panamá, el proceso penal que se sigue en dicho país se encuentra en fase de investigación, fase que es equivalente, con arreglo a los artículos 271 y siguientes del Código Procesal Penal, a la fase de sumario o instrucción que regulan los artículos 299 y siguientes del al Ley de Enjuiciamiento Criminal española. Y en esta fase de investigación que se sigue ante las autoridades judiciales panameñas, hay que considerar que es de especial relevancia el informe en cuestión, estando limitado el acceso al mismo, por los perjuicios que podrían derivarse para dicha investigación.

Procede traer a colación la Sentencia dictada en fecha 7-6-2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (recurso apelación 27/2021), en cuyo fundamento de derecho sexto se recoge lo siguiente:

“SEXTO.- ...

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(sic)/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 (RJ 2020, 4420), mencionada anteriormente, dice que: " Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar - STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (RJ 2017, 4284) (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (RJ 2020, 937) (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".

Conforme al criterio seguido en la Sentencia inmediatamente transcrita, aplicado al presente caso "a sensu contrario", y tal como se alega por la Abogacía del Estado, está justificada la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.e) de la citada Ley 19/2013, habiéndose acreditado que existe una investigación en curso, en la que el contenido del referido informe resulta de especial relevancia.

Debemos concluir por ello que, si la investigación se incoó en virtud de la querrela formulada por el Reino de España, y para apoyar dicha querrela se encargó la realización del

informe en cuestión, al menos hasta que no concluya dicha investigación, no podrá accederse al referido informe, en el ejercicio del derecho a la información pública.

Habiéndose estimado el primero de los motivos de impugnación alegados por el Ministerio demandante, por economía procesal no resulta necesario hacer pronunciamiento alguno sobre el resto de motivos de impugnación esgrimidos en el escrito de demanda.

Por todo ello, el recurso ha de ser estimado, anulando la resolución recurrida, por no ser ajustada a Derecho, quedando la misma sin efecto alguno.

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 Administración demandada, respecto al alcance del límite de acceso a la información, invocado por el Ministerio demandante, 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

Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el **MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN**, impugnatorio de la resolución del CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO de fecha 16-8-2022, dictada en el procedimiento tramitado con el nº R/0122/2022 - 100-006387, por la que se estima la reclamación presentada frente a la resolución de fecha 7-2-2022 de dicho Ministerio, desestimatoria del acceso a la información de una auditoría financiera realizada a



la Oficina Técnica de Cooperación de la AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO en Panamá; resolución administrativa que anulamos por no ser ajustada a Derecho, dejando la misma sin efecto alguno; 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.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.