



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 283/2020

**S/REF:**

**N/REF:** R/0283/2020; 100-003719

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED] (En representación de Associació de Veïns i Veïnes Grau-Port)

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Autoridad Portuaria de Valencia/Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**Información solicitada:** Rescate de la concesión de los astilleros de Unión Naval de Valencia, S.A.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria parcial

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la Lev 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 23 de abril de 2020, la siguiente información:

*1. Informe del Director General de la APV de fecha 13 de abril de 2018, sobre el interés general portuario en la ordenación de terminales.*

*2. Certificación del acuerdo del Consejo de Administración de 22 de junio de 2018, sobre la necesidad del rescate de varias concesiones de titularidad de Unión Naval de Valencia, S.A.*

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

3. *Titulos de las concesiones rescatadas de titularidad de Unión Naval de Valencia, S.A., con sus condiciones y duración.*
  4. *Declaración de la necesidad de ocupación de las concesiones del Presidente de la APV de 1 de agosto de 2018.*
  5. *Escrito de alegaciones de Unión Naval de Valencia, S.A. de 30 de agosto de 2018, y documentos anejos.*
  6. *Actas de negociación entre la APV y el concesionario de 3 de septiembre de 2018 y 15 de octubre de 2018.*
  7. *Solicitud de Boluda Corporación Marítima, S.L. de concesión para 35 años de un área aproximada de 4.700 m2, y documentos aportados para el cumplimiento de lo establecido el artículo 84 de la Ley de Puertos (acreditación de personalidad, solvencia, proyecto básico, memoria económico financiera, garantía provisional, etc...).*
  8. *Informe de valoración de Alia Tasaciones, S.A.*
  9. *Informe del Director Económico-Financiero de la APV sobre el valor de la concesión solicitada.*
  10. *Informe del Secretario General de la APV sobre la propuesta de valoración del rescate de 5 de octubre de 2018.*
  11. *Certificación del acuerdo del Consejo de Administración de 19 de octubre de 2018, sobre los acuerdos con Unión Naval de Valencia, S.A. y modo de pago del valor de rescate convenido.*
  12. *Informe del Director General de la APV sobre la procedencia de la solicitud de concesión y sus condiciones.*
  13. *Certificación del acuerdo del Consejo de Administración de 20 de diciembre de 2018, sobre rescate de concesiones de Unión Naval de Valencia, S.A. y otorgamiento de concesión a Boluda Corporación Marítima, S.L.*
2. Mediante resolución de 28 de abril de 2020, la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, entidad adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, contestó al reclamante lo siguiente:
- El artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) reconoce a las personas con capacidad de obrar ante las*

*Administraciones Públicas el derecho de acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la LT y en el resto del Ordenamiento Jurídico.*

*El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos recogido en el artículo 105.b) de la Constitución Española, constituye una manifestación del principio de transparencia administrativa y, junto a otros, integra el contenido de uno de los llamados "derechos de última generación", el derecho a una buena administración contenido en el artículo 41 de la Carta de Derechos de la Unión Europea.*

*El artículo 17.1 de la LT y el resto del ordenamiento jurídico, establece el procedimiento para el ejercicio de este derecho de acceso, señalando la forma y contenido de la solicitud de acceso a la información pública que se preterde.*

*Asimismo, el artículo 21.2 de la LT, a fin de integrar la gestión de las solicitudes de información de los ciudadanos en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), establece que, existirán unidades especializadas (UIT) encargadas de recabar y difundir la información generada al amparo de la LT. En consecuencia, de conformidad con el procedimiento establecido para los organismos públicos dependientes de la AGE, las solicitudes deberán ser canalizadas a través del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado, en consonancia con lo indicado en el apartado 6º del artículo 66 de la LPAC donde se señala expresamente, como es el caso, que: "6. Cuando la Administración en un procedimiento concreto establezca expresamente modelos específicos de presentación de solicitudes, éstos serán de uso obligatorio por los interesados".*

*La forma de ejercitar este derecho viene perfectamente explicada en el citado portal, recomendando esta Autoridad Portuaria la atenta lectura de la guía ciudadana del derecho de acceso donde se señala cómo se ejerce el Derecho de acceso a la información pública. Es por ello que les instamos a seguir el procedimiento específicamente establecido para las solicitudes de transparencia en los términos indicados.*

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 16 de junio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24<sup>º</sup>](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*En el oficio que se recurre, el Director General de la APV resuelve inadmitir la solicitud porque no se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 17 de la Ley 19/2013,*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&a=20181206#a24>

*remitiéndonos al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado por existir unidades administrativas especializadas creadas al amparo del artículo 21 de la Ley 19/2013.*

*El oficio parte de la obligatoriedad de seguir el procedimiento, y utilizar los formularios, del Portal de Transparencia con fundamento en el artículo 66, 6 de la Ley 39/2015, recomendado la lectura de la guía ciudadana del derecho de acceso publicada en el portal.*

*Leída la guía hemos comprobado que no establece en ningún momento la obligatoriedad de iniciar el procedimiento en el Portal de Transparencia. En su página 10 dice que se puede presentar la solicitud por vía telemática o de forma presencial y, literalmente, que "se presentará preferentemente por vía electrónica a través del Portal de Transparencia". No se establece obligatoriedad sino prioridad elegible por el ciudadano para la iniciación del procedimiento de acceso a la información pública por medio del Portal de Transparencia, existan o no las unidades especializadas de información del artículo 22.*

*Además, el Portal de Transparencia, en su apartado "solicite información pública", da acceso al formulario de solicitud de información después de la frase "si lo desea puede utilizar el siguiente formulario". El propio Portal de Transparencia informa que el formulario es potestativo.*

*La Ley 19/2013 establece la obligatoriedad de dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información (art. 17, 1), que la solicitud puede presentarse por cualquier medio (art. 17, 2), y obliga al órgano que no posea la información a remitirla al competente (art. 19). Posibilita la creación de unidades especializadas, pero no existe regulación que imponga que el ejercicio del derecho de información deba hacerse ante ellas. En cualquier caso, un mayor respeto por la transparencia se podría apreciar, si la APV hubiera remitido la solicitud presentada telemáticamente a la unidad especializada que considere oportuna.*

*En el Portal de Transparencia hemos tenido acceso a una resolución del Consejo referida a la APV en un supuesto que guarda algunas similitudes con el nuestro. La resolución 164/2019 de 3 de junio de 2019, sobre actas de reuniones del consejo de administración de la APV sobre el CONSORCIO VALENCIA 2007 nos ha permitido conocer los argumentos de oposición de la APV en aquel caso, y ver como el Consejo le remite al concepto de reelaboración definido en el Criterio Interpretativo CI/007/2015, estimando la reclamación e instando a la APV a entregar la documentación.*

*La APV ha emitido una resolución que se basa en información falsa, realizando una interpretación jurídica de la Ley 19/2013 y la Ley 39/2015 con un sesgo claramente contradictorio con los principios de buen gobierno del artículo 26 de la Ley de Transparencia.*



Por todo ello, SOLICITO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO que tenga por presentada reclamación contra el oficio del DIRECTOR GENERAL de la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, de fecha 28 de abril de 2020, por el que se deniega el acceso a la información solicitado por nuestra asociación el 23 de abril, junta a los documentos que la acompañan y estimándola inste a la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA la entrega a nuestra asociación de la información solicitada.

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.

El 26 de junio de 2020, el Consejo de Transparencia remitió copia del expediente a la AUTORIDAD PORTUARIA, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, y al objeto de que realizaran las alegaciones que estimara pertinentes. Transcurrido el plazo concedido al efecto, no consta que se hayan presentado alegaciones.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12<sup>5</sup>](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a6>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma<sup>6</sup> para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

Así, y aunque la solicitud de información se presentó el 23 de abril y la respuesta recurrida fue dictada el 28- notificada el 30- de ese mes, debemos resaltar que en esos momentos se encontraba vigente la suspensión de los plazos administrativos establecida en la disposición antes mencionada. Por ello, y aunque la reclamación fue presentada con fecha 16 de junio debemos entender que la misma fue interpuesta dentro del plazo legalmente establecido al levantarse la suspensión de los plazos administrativos con fecha 1 de junio.

4. En el presente caso, como se ha indicado en los antecedentes, se solicita determinada documentación sobre la necesidad del rescate de varias concesiones de titularidad de Unión Naval de Valencia, S.A (Títulos de las concesiones rescatadas, declaración de la necesidad de ocupación, escrito de alegaciones, actas de negociación y varios informes).

La Administración no entrega la documentación por motivos formales, alegando básicamente que las solicitudes de acceso a la información tienen un cauce único y excluyente, como es el uso obligatorio del Portal de Transparencia.

No podemos coincidir con esta apreciación.

El Portal de Transparencia se crea, según dispone el Preambulo de la Ley de Transparencia (LTAIBG) *para favorecer de forma decidida el acceso de todos a la información e incluirá, además de la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa, aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.*

Además de las funcionalidades destinadas al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, el Portal de la Transparencia tiene la naturaleza de vía de presentación de solicitudes

---

<sup>6</sup> [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692)

de acceso dirigidas a organismos de la Administración General del Estado y entidades dependientes. A tal fin, incorpora un gestor de expedientes que facilita la gestión de las solicitudes de acceso así como el desarrollo de las funciones encomendadas a las Unidades de Información recogidas en el art. 21 de la LTAIBG.

No obstante, **el Portal de la Transparencia no puede configurarse como el único medio para poder presentar una solicitud de información, de tal manera que se excluyan otras vías, sin ir más lejos, la presentación presencial, circunstancia que propiciaría un perjuicio a los interesados** que no deseen o no les sea posible usar la vía electrónica del Portal de la Transparencia.

Asimismo, como sostiene el reclamante, *la lectura de la guía ciudadana del derecho de acceso publicada en el Portal no establece en ningún momento la obligatoriedad de iniciar el procedimiento en el Portal de Transparencia. En su página 10 dice que se puede presentar la solicitud por vía telemática o de forma presencial y, literalmente, que "se presentará preferentemente por vía electrónica a través del Portal de Transparencia". No se establece obligatoriedad sino prioridad elegible por el ciudadano para la iniciación del procedimiento de acceso a la información pública por medio del Portal de Transparencia, existan o no las unidades especializadas de información del artículo 22. Además, el Portal de Transparencia, en su apartado "solicite información pública", da acceso al formulario de solicitud de información después de la frase "si lo desea puede utilizar el siguiente formulario". El propio Portal de Transparencia informa que el formulario es potestativo.*

5. Por otro lado, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, y como ya hemos manifestado en diversas ocasiones, la ausencia de respuesta a la solicitud de alegaciones no cumple a nuestro juicio con la consideración de ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

En este sentido, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, *"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<sup>o</sup>. (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.

6. En cuanto al fondo del asunto debatido, debe recordarse, como premisa principal, que lo solicitado concierne al rescate de contratos de servicios públicos (en este caso de concesión portuaria de astilleros) y que este rescate constituye una finalización excepcional a favor de la Administración de uno o varios contratos públicos.

El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre<sup>7</sup>, aprobó el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en cuyo artículo 96.h) se señala al rescate como causa de extinción de las concesiones portuarias, que se desarrollada con mucho detalle en el posterior artículo 99.

En este sentido, y al tratarse de un contrato de concesión, debe comenzarse recordando que el artículo 8.1 de la LTAIBG señala lo siguiente: *Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:*

- a) *Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.*

*Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector pública.*

Igualmente, debe tenerse en cuenta que *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las*

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-16467>

*instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacada como un valor intrínseco al concepto de democracia." (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016).*

Sin embargo, como dispone el artículo 14.1 de la LTAIBG, el derecho de acceso podrá ser limitado en algunos supuestos. Conviene citar, en este punto, los criterios mantenidos por los Tribunales de Justicia en cuanto a los límites contenidos en la LTAIBG:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *"(...) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivada de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. 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 ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarlo, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *"Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo"*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *"Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho 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"*.

*"Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y acautelado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación"*.

- Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.*

*Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar*

*la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."*

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.
- Finalmente, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en procedimiento de casación, que razona lo siguiente:

*"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." (...)*

*"En cuanto a la limitación del acceso a la información prevista en el artículo 14.1. h/ de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales ), ya hemos señalado que las limitaciones contempladas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, lo mismo que sucede con las causas de inadmisión de solicitudes de información que enumera el artículo 18, deben ser interpretadas de forma estricta y partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información aparece configurado en nuestro ordenamiento con una formulación amplia, de manera que sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas. Claramente lo deja así señalado el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 cuando dispone: (...)Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración -o, en este caso, de la Corporación RTVE-, pues hemos visto que aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.."*

En el caso que nos ocupa, la AUTORIDAD PORTURARIA a la que se dirige la solicitud de información no invoca ningún límite; y ello por cuanto la resolución recurrida se centra únicamente en cuestiones de carácter formal relativas a la presentación de la solicitud de información y, tal y como hemos ya señalado, no se ha respondido la petición de alegaciones formulada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta la naturaleza de la información objeto de la solicitud de información, este Consejo de Transparencia entiende que podría ser de aplicación a alguno de los apartados de la solicitud el límite contemplado en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, relativo a los intereses económicos y comerciales, como se expone a continuación.

7. Para analizar el concepto de intereses económicos y comerciales debemos tener presente el reciente Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre<sup>B</sup>, dictado en función de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG. En este Criterio se alcanzan las siguientes conclusiones:

*"1. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa "y" para la vinculación de los conceptos de "intereses económicos" y de "intereses comerciales", lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.*

*2. En cualquier caso, por "intereses económicos" se entienden las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios" y por "intereses comerciales" las "conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado".*

*3. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de "política económica y monetaria", "secreto profesional" y "propiedad intelectual e industrial", la "confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión" y "protección del medio ambiente", que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.*

*4. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.*

*En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:*

*Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.*

<sup>B</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html>



*La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.*

*Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.*

*La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.*

*5. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

*6. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas*

*7. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:*

*El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.*

*Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).*

*Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.*

*No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.*

*Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.*

*Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”*

8. Teniendo en cuenta lo anterior, debemos tener en consideración que, entre la Información que solicita el reclamante, existen varios documentos que, a nuestro juicio y tal y como procederemos a argumentar, pueden comprometer los intereses económicos y comerciales de dos sociedades: Unión Naval de Valencia, S.A. y Boluda Corporación Marítima, S.L.

Entre estos documentos se encuentran los siguientes:

5. *Escrito de alegaciones de Unión Naval de Valencia, S.A. de 30 de agosto de 2018 y documentos anejos.* Las alegaciones presentadas por una empresa en un procedimiento de rescate de una concesión de astilleros pueden contener información sensible de esa empresa que afecte a los secretos empresariales, a los presupuestos y a las cuentas de resultados de la entidad, así como a su forma de realizar el trabajo designado, datos cuyo acceso puede quedar restringido.

Asimismo, esta documentación, aunque esté en poder de la Administración, no sirve a los fines contemplados en la LTAIBG: *cómo se toman las decisiones públicas que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.*

En este sentido, los Tribunales de Justicia han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública. Así, la Sentencia en Apelación nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019, argumenta lo siguiente:

*“(…) si bien la Ley no exige que el solicitante de información razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución. (...) Como ya señaló la Sala en Sentencia de 30 de mayo de 2019, dictada en el recurso de apelación 1/2019,.....una solicitud de información de estas características, por su volumen, extensión, período de tiempo, identificación y medios para instrumentar la petición, además de ocasionar una disfunción manifiesta, no deja de ser un desiderátum no acorde con*

*el espíritu y finalidad de la normativa de transparencia. Una solicitud de estas características no deja de ser una instrumentación de la normativa de transparencia con una finalidad -cierta es, ya se ha dicho, que la ley no exige motivación, aunque sí puede tenerse en cuenta- que, repetimos, en criterio de la Sala no se acomoda al espíritu y finalidad de la norma, más allá, desde luego, de intereses puramente particulares.”*

Por tanto, la reclamación en lo que respecta a este apartado de la solicitud de acceso ha de desestimarse.

6. *Actas de negociación entre la APV y el concesionario de 3 de septiembre de 2018 y 15 de octubre de 2018.* La negociación llevada a cabo durante la firma de un contrato entendemos queda amparada en la confidencialidad, puesto que, sin duda, versa sobre circunstancias u operaciones que guardan conexión directa con la actividad económica propia de la empresa, no tiene carácter público y puede producir un daño real de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilitando su posición en el mercado, y causándole un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

Asimismo, dado que estamos hablando de contratos públicos finalizados mediante rescate, hay que tener en cuenta el deber de confidencialidad que expresamente contempla la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuyo artículo 56.5 señala que *El órgano competente para la resolución del recurso deberá, en todo caso, garantizar la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver. Corresponderá a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que por ello, resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento.*

En consonancia con lo expuesto, el Consejo de Transparencia se ha pronunciado varias veces en el sentido de limitar el acceso a aquellas informaciones derivadas de contratos que, entendidas como confidenciales, pudieran afectar a los intereses económicos y comerciales

de las entidades afectadas. En este sentido, se citan los procedimientos [R/0102/2017](#)<sup>9</sup>, [R/0317/2018](#)<sup>10</sup> o [R/0455/2018](#)<sup>11</sup>.

Por tanto, la reclamación en lo relativo a este apartado de la solicitud de acceso ha de desestimarse.

7. *Solicitud de Boluda Corporación Marítima, S.L. de concesión para 35 años de un área aproximada de 4.700 m2, y documentos aportados para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 84 de la Ley de Puertos (acreditación de personalidad, solvencia, proyecto básico, memoria económico financiera, garantía provisional, etc...).* En este caso, como en el apartado anterior, entendemos que el acceso produciría un daño efectivo y posiblemente irreparable a la empresa en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios si se dieran a conocer al público su solvencia, su memoria económica o su garantía provisional, que constituyen claramente aspectos económicos internos.

Asimismo, esta información/documentación, aunque esté en poder de la Administración, consideramos que tampoco guarda conexión con el cumplimiento de los fines contemplados en la LTAIBG.

Por otro lado, y en relación al resto de los apartados de la solicitud de información, no se aprecia la existencia de límites al acceso- límites o restricciones que, por otro lado, no han sido alegados-, por lo que concluimos que la reclamación presentada ha de ser parcialmente estimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR parcialmente** la reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] EN REPRESENTACIÓN DE ASSOCIACIÓ DE VEÏNS I VEÏNES GRAU-PORT), con entrada [REDACTED]

<sup>9</sup>

[https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2017/05.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2017/05.html)

<sup>10</sup>

[https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/08.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/08.html)

<sup>11</sup>

[https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones\\_AGE/AGE\\_2018/10.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/10.html)

el 16 de junio de 2020, contra la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA entidad adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 28 de abril de 2020.

**SEGUNDO:** **INSTAR** al AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información/documentación:

1. *Informe del Director General de la APV, de fecha 13 de abril de 2018, sobre el interés general portuario en la ordenación de terminales.*
2. *Certificación del acuerdo del Consejo de Administración, de 22 de junio de 2018, sobre la necesidad del rescate de varias concesiones de titularidad de Unión Naval de Valencia, S.A.*
3. *Títulos de las concesiones rescatadas de titularidad de Unión Naval de Valencia, S.A., con sus condiciones y duración.*
4. *Declaración de la necesidad de ocupación de las concesiones del Presidente de la APV, de 1 de agosto de 2018.*
8. *Informe de valoración de Alia Tasaciones, S.A.*
9. *Informe del Director Económico-Financiero de la APV sobre el valor de la concesión solicitada.*
10. *Informe del Secretario General de la APV sobre la propuesta de valoración del rescate de 5 de octubre de 2018.*
11. *Certificación del acuerdo del Consejo de Administración de 19 de octubre de 2018, sobre los acuerdos con Unión Naval de Valencia, S.A. y modo de pago del valor de rescate convenido.*
12. *Informe del Director General de la APV sobre la procedencia de la solicitud de concesión y sus condiciones.*
13. *Certificación del acuerdo del Consejo de Administración, de 20 de diciembre de 2018, sobre rescate de concesiones de Unión Naval de Valencia, S.A. y otorgamiento de concesión a Boluda Corporación Marítima, S.L.*

**TERCERO:** **INSTAR** al AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a

este Consejo de Transparencia copia de la información/documentación enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>12</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>13</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>14</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>