



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1619/2025

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: empleo público, informes IGAE

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 8 de junio de 2025 el reclamante solicitó al Ministerio de Hacienda, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Asunto: Auditoría de cumplimiento y operativa: personal de la Autoridad Portuaria de Valencia correspondiente al ejercicio 2023 y 2024

Información que solicita: Se solicita el Documento definitivo de la Auditoría de cumplimiento y operativa: personal de la Autoridad Portuaria de Valencia correspondiente al ejercicio 2023 y 2024 efectuado por la Intervención Regional de Valencia de la IGAE».

Por oficio de 17 de junio de 2025, el Ministerio de Hacienda comunicó al solicitante que se trasladaba su solicitud al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, competente para su respuesta, en aplicación del artículo 19.1. LTAIBG.

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

Con fecha 18 de junio de 2025 se comunicó al solicitante la recepción de su solicitud de acceso en PUERTOS DEL ESTADO del MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, como centro directivo competente para su resolución. En concreto, se determinó la competencia de la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA (en adelante, AP Valencia).

2. Mediante resolución de 16 de julio de 2025, la AP Valencia deniega el acceso a la información indicando que «*(i) la documentación solicitada no fue generada ni recibida en el ejercicio de competencias propias de esta APV; (ii) el acceso al informe solicitado perturbaría la efectividad y la confidencialidad de los procedimientos jurisdiccionales en curso, y que (iii) los datos solicitados vienen referidos a personal técnico, y que su anonimización no impide la identificación de dichos trabajadores por su escaso número*», todo ello de acuerdo con los argumentos siguientes:

«*En el presente supuesto si bien es cierto que la documentación requerida obra en poder de esta entidad, debe señalarse que no ha sido elaborada por la misma ni ha sido incorporada a sus archivos como resultado del ejercicio de funciones públicas propias. Asimismo, dicha documentación tampoco ha sido adquirida formalmente en el marco de ningún procedimiento administrativo ordinario ni en el desarrollo de ninguna actuación institucional atribuida a esta APV por el ordenamiento jurídico.*

En consecuencia, se trata de una documentación cuya autoría y competencia material corresponde a un tercero ajeno a este Organismo, y cuya presencia en nuestros archivos obedece a razones instrumentales o de mera tenencia administrativa, pero en modo alguno a una actuación o función atribuible a esta entidad.

(...)

Por tanto, al no concurrir en el presente caso este presupuesto habilitante, esto es, que la documentación haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de funciones públicas, la información solicitada no puede ser considerada como información pública a los efectos del derecho de acceso regulado por dicha Ley, y, en consecuencia, no resulta procedente su entrega por esta vía. Esta APV considera que la simple tenencia física de documentación en los archivos de un sujeto obligado no convierte automáticamente dicha información en susceptible de acceso, si no fue generada ni recibida en el ejercicio de competencias propias, sin perjuicio de que el solicitante pueda, en su caso, dirigir su petición directamente a la entidad responsable de su elaboración o titularidad.

(...)



Señalado lo anterior, se ha de hacer constar que existen varios procesos judiciales en sede de lo social que están pendientes de celebración. En el primero de dichos procedimientos, por providencia de 20 de junio de 2025, se ha rechazado la aportación de este mismo informe considerando que resulta innecesario y considerando adicionalmente, respecto de otros datos que pueden quedar reflejados en el informe de la IGAE, que no ha lugar a acceder a lo solicitado, toda vez que el mismo podría contener datos que pudieran afectar a la intimidad de la interesada. Es pues a todas luces patente que estamos ante una petición de documentación que está directamente afectada por un procedimiento judicial, dada la materia sobre la que versa, cuya aportación ha sido expresamente rechazada en el procedimiento judicial en cuestión. Procedimiento que es secreto excepto para las partes, argumento este que trae a colación el artículo 14.1.f) de la LTAIBG, ya que el acceso a la documentación puede perjudicar la posición procesal y de defensa de alguna de las partes, pudiendo verse afectado el derecho a un proceso equitativo y a la tutela judicial efectiva, pues los archivos y documentos a los que se solicita acceso pueden contener apreciaciones jurídicas que pueden sustentar la defensa dentro del procedimiento judicial que está sustanciándose al respecto, por lo que, efectuada la ponderación entre el interés a la tutela judicial efectiva y el del ciudadano al acceso a la información pública, procede proteger el primero, sin perjuicio de, una vez celebrados los juicios, dar entonces acceso al documento en todo aquello que no se vea afectado por lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG.

(...)

En cuanto al límite de la letra g) del artículo 14 de la LTAIBG, las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control pueden recaer sobre ciudadanos y sobre otros entes u organismos de carácter público o privado, que realizan diversas actividades económicas. El interés a proteger entra en conflicto cuando se debe determinar la accesibilidad de un ciudadano a la información del órgano que efectúa el control, dado que la publicidad de esa actuación administrativa puede afectar o desvirtuar la actividad de fiscalización que se lleva a cabo.

Por último, resulta imprescindible considerar que, en caso de otorgarse acceso a la información en cuestión, esta pasaría a integrarse de manera inmediata en el denominado "circuito público". Esta circunstancia la haría susceptible de ser divulgada, incluso manipulada o utilizada con fines ajenos a los inicialmente previstos, lo que podría derivar en un uso indebido o distorsionado de su contenido. Tal situación no solo comprometería la confidencialidad y el tratamiento adecuado de dicha información, sino que también generaría un escenario en el que resultaría prácticamente inviable para esta APV, así como para los trabajadores directamente

afectados, revertir o mitigar los posibles daños ocasionados. La divulgación inadecuada de esta información podría conllevar consecuencias significativas, especialmente en el marco de los procesos en vía jurisdiccional social previamente mencionados, afectando su desarrollo normal, objetividad y legitimidad.

En este sentido, se hace patente la necesidad de adoptar un enfoque restrictivo y responsable en relación con el acceso y difusión de la información, priorizando siempre la protección de los derechos fundamentales de las personas involucradas, la preservación de la integridad de los procedimientos legales en curso y el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas competentes, considerándose que debe prevalecer la protección de la documentación solicitada frente a su divulgación, debiendo activarse la limitación mencionada, esto es, los límites recogidos en los apartados f) y g) de la LTAIBG. Más, si tenemos en cuenta que la petición la efectúa un periodista de un medio de comunicación.

3. Protección de datos personales (artículo 15 de la LTAIBG).

La información solicitada comprende además datos sensibles de determinados trabajadores a los que se hace referencia al abordar las distintas materias sobre las que versa el documento.

Una vez sentado lo anterior, resulta fácil advertir, dado el escaso número de trabajadores acogidos a las casuísticas que recoge el informe solicitado, que facilitarlo, incluso de manera anonimizada, permitiría la concreta identificación de dichos trabajadores, pudiéndose vulnerar su derecho a la protección de datos de carácter personal.

Adicionalmente, es de directa aplicación al caso que nos ocupa, la Resolución de la Audiencia Nacional, en su Sentencia nº 31/2021, de 15 de marzo de 2021, en el recurso interpuesto por la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife, sobre la consideración del personal de fuera de convenio del sistema portuario de titularidad estatal (Puertos del Estado y Autoridades Portuarias) como personal técnico. En idénticos términos se dispone de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Social nº 3 de Pontevedra, dictada el 14 de abril de 2016, que resuelve sin género de duda esta trascendental cuestión, excluyendo al personal de fuera de convenio de la condición de personal directivo. El Tribunal, tras un exhaustivo análisis de la regulación de este personal y las funciones que desempeña, similar al que se acaba de exponer, determina que el personal de fuera de convenio no puede ser considerado personal directivo basándose en las funciones que realiza y su nivel de responsabilidad, por lo que no procede facilitar los datos que para dicho personal sí se reconoce que es de pública divulgación».



3. Mediante escrito registrado el 28 de julio de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24² LTAIBG](#) en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«PRIMERO.- Aplicación del artículo 13 de la Ley de Trasparencia a mi solicitud La Autoridad Portuaria dice que tener el documento que solicito no significa que conforme al artículo 13 de la Ley de Trasparencia me tenga que dar acceso al mismo. Por más que leo el artículo 13 menos entiendo el argumento de la Autoridad Portuaria. Si mi conocimiento del idioma español no me engaña, que obre en poder significa que alguien los tenga, en este caso la Autoridad Portuaria, requisito suficiente para que se le puedan pedir y los tenga que facilitar. Y lo ha adquirido en el ejercicio de sus funciones porque precisamente son esas funciones las que la Intervención valora y sobre las que emite el informe que se pide. Así lo entiende también ese Consejo en varias resoluciones.

Pero es que además el documento se lo pedí directamente a la Intervención y fue el Ministerio de Hacienda el que dijo que debía atender mi petición el Ministerio de Transportes, luego no tiene sentido que la Autoridad Portuaria me remita ahora a la Intervención para que me dé el documento, cuando esta ya ha dicho lo que tenía que decir, siguiendo además el criterio del Consejo de Trasparencia que tiene dicho en varias resoluciones que si estos informes se piden al destinatario del control, estos se tienen que entregar porque sí se consideran información pública sometida a la rendición de cuentas (Resolución 638/2018).

Es por esto que, al contrario de lo que dice la Autoridad Portuaria, es precisamente el artículo 13 el que me ampara para solicitar, y recibir, el documento pedido.

SEGUNDO.- Falta de concreción y motivación de los límites en los que se basa la Resolución Aunque se va a entrar al detalle de cada uno de los límites citados en la resolución de la Autoridad portuaria, hay que decir en primer lugar que de la resolución se ve claro que este ente no ha realizado ni test de daño alguno ni interpretación estricta y restrictiva de los límites en los que se ha basado, produciendo un menoscabo desproporcionado e injustificado de mi derecho.

No consta en la resolución justificación expresa y detallada de la aplicación de los límites que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de las restricciones

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

aplicadas, sin que se vea una clara aplicación al caso concreto, limitándose la Autoridad Portuaria a su mención genérica.

TERCERO.- No se puede aplicar el límite de la letra f) del artículo 14 de la Ley de Transparencia Como tiene dicho ese Consejo en muchas resoluciones, vincular la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la Ley de Transparencia. Encima la Autoridad Portuaria reconoce en su resolución que el informe que se pide se rechazó en el primero de los procedimientos, por lo que con más razón no aplica el límite y, en todo caso, por lo dicho a este respecto por la Autoridad Portuaria lo que tendría que hacer es aplicar el artículo 15 a los datos afectados por la protección de datos y dar el informe.

Además, la sentencia que se cita en la resolución deja claro que este límite afecta a la documentación procesal vinculada al procedimiento, pero no a otra documentación como la elaborada por el organismo, consideración que claramente puede tener el informe que se pide al elaborarlo un organismo de tipo interno de la Administración. Este informe no se ha elaborado para ser presentado ante un órgano jurisdiccional por lo que no le aplica el límite de la letra f), como señala la sentencia, sin que, además, la Autoridad Portuaria haya hecho ninguna ponderación entre negar el acceso y el interés público que supone el principio de transparencia. Es importante en este sentido tener en cuenta la Resolución de ese Consejo número 2023-0312 de 28 de abril de 2023 donde ya se resolvió un caso parecido reconociendo el carácter público de estos informes de la Intervención, 0 la 0082 de 2024.

Procedimientos judiciales que además desconozco, por lo que no entiendo por qué tener acceso a ese informe puede afectar a la igualdad de las partes en esos procesos.

Encima la Autoridad Portuaria reconoce que el juzgado ha rechazado la aportación del documento que solicito, que es lo mismo que reconocer que el límite en realidad no aplica porque se ha querido que el documento se tenga en cuenta en el juicio y el juzgado la ha rechazado. Todo esto sin dar detalle de por qué que el documento se me entregue puede desvelar una estrategia procesal o afectar al juicio, realizando una argumentación genérica que encima se contradice.

Es por esto que entiendo no aplica a este caso la letra f) del artículo 14 de la Ley de Transparencia.

CUARTO.- No aplica la letra g) del artículo 14 de la Ley de Trasparencia

La Autoridad Portuaria en lo que se refiere a este límite no efectúa test de daño alguno como tiene indicado el Consejo de Trasparencia en múltiples resoluciones, sino que se limita a mencionarlo sin más.

Pero es que no contentos con mencionar el límite con el mero hecho de recoger la letra donde se regula, efectúa afirmaciones malintencionadas respecto del destino del documento.

Precisamente el propósito de la Ley de Trasparencia es el acceso por todo el mundo de los documentos que elabora la Administración para su adecuado control por los ciudadanos siendo su máxima expresión la publicidad activa, pasando lógicamente a lo que la Autoridad Portuaria llama "circuito público". Ahora, de ahí a insinuar que por mi parte voy a hacer un uso indebido y a distorsionar su contenido, me parece un insulto no solo a mi persona como ciudadano sino a la propia Ley de Trasparencia y a los principios que la inspiran. Como ya he indicado en el punto anterior, el Consejo de Trasparencia ha establecido que este tipo de informes son públicos y se deben entregar para que los ciudadanos podamos cumplir con el derecho a saber cómo actúa la Administración. Solo hay que leerse el Preámbulo de la Ley para ver la barbaridad que es lo que dice la Autoridad Portuaria en su resolución ya que se olvida de que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Y qué mejor forma de hacer ese escrutinio que accediendo precisamente a los informes de aquellos órganos que fiscalizan la manera de actuar de la administración.

Además la Autoridad Portuaria aplica mal el límite porque este límite no se refiere al inspeccionado si no al que realiza la inspección y solo si la inspección se estuviera realizando y peligrara el resultado final. Finalizado el procedimiento y elaborado el informe, el acceso al mismo difícilmente puede considerarse un obstáculo al ejercicio de las funciones de vigilancia, inspección y control.

Y para colmo insinúan que soy periodista. Y aunque lo fuera. La Ley no distingue y el ciudadano no tiene que decir a qué se dedica o para qué quiere lo que pide porque por encima de todo está el derecho de acceso a la información.

Por todo lo anterior entiendo que no aplica el límite señalado por la Autoridad Portuaria en su resolución porque el informe puede ser objeto de una solicitud de acceso de la Ley de Transparencia, como es el caso, por cuanto tiene relevancia externa respecto del proceso de toma de decisiones.

QUINTO.- El artículo 15 de la Ley de Transparencia no impide que se de acceso de forma parcial al informe solicitado

Desconozco a qué trabajadores puede referirse el informe pero precisamente para eso está la previsión del artículo 15 de la Ley de Transparencia. Basta con suprimir los datos personales afectados por la protección de datos para poder conceder el acceso al resto de información que esté en el documento. Si como dice la autoridad portuaria hay datos de determinado personal pues que se supriman y más si son económicos pero que no sirva esto de excusa para directamente denegar el acceso al informe que seguro que tiene mucha más información a la que sí tengo derecho a acceder. Supresión de datos personales que no debe utilizarse como una forma encubierta de suprimir información a la que se le ha querido fallidamente aplicar alguno de los límites a los que se ha recurrido en el interés de no dar el documento bajo la falsa apariencia de que estos no son públicos como así ha pretendido vender la autoridad portuaria. Además no debe olvidarse que de lo suprimido se me ha de dar cuenta conforme dice el Consejo de Transparencia en su resolución número 2025-0025: las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión».

4. Con fecha 30 de julio de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 27 de agosto de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de la AP Valencia en el que se reitera en la resolución dada y señala lo siguiente:

«La interpretación que el ahora reclamante efectúa supone una interpretación incompleta y errónea del marco normativo, pues el acceso nunca puede ser incondicionado en virtud de su mera tenencia por parte de este Organismo.

El hecho de que el Ministerio de Hacienda haya considerado que debía responder el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y, por ende, esta Autoridad Portuaria como organismo auditado, no impide que, si el documento ha sido elaborado por otro órgano (como en este caso es la Intervención General), deban respetarse las competencias propias de dicho órgano en cuanto a su eventual entrega o reserva.

Es más, ante la afirmación que se efectúa de contrario: "Si mi conocimiento del idioma español no me engaña, que obre en poder significa que alguien los tenga, en este caso la Autoridad Portuaria, requisito suficiente para que se le puedan pedir y los tenga que facilitar", nos parece a todas luces no solo desacertada, sino también temeraria y en todo caso una lectura incorrecta del marco legal. El acceso a un documento que obra en poder de cualquier administración, entidad u organismo público puede ser legítimamente restringido cuando concurren límites como es el caso que nos ocupa y, por ello, ratificamos los argumentos ya formulados en nuestra Resolución.

(...)

La falta de un "test de daño" en sentido estricto no implica por sí sola una vulneración del derecho de acceso, especialmente si en la resolución, como es el caso, se ha realizado una ponderación suficiente entre el interés público del acceso y el interés protegido por la restricción, lo cual es jurídicamente admisible según doctrina consolidada del CTBG y de los juzgados y tribunales.

Asimismo, la referencia a los límites de forma "genérica", como expresa el interesado que esta APV los aplicó, no puede entenderse como una ausencia de motivación, cuando del conjunto de la resolución se desprende una valoración razonada y contextualizada de los posibles perjuicios para los intereses protegidos. En consecuencia, no se ha producido un menoscabo injustificado del derecho de acceso, sino una aplicación legítima y ponderada de los límites con el deber de proteger otros intereses igualmente o más relevantes si cabe e igual de legítimos. Todo ello al amparo del marco jurídico vigente.

Sin desvelar el contenido del informe de la IGAE, el mismo contiene referencias a cuestiones que son conocidas que por los Tribunales en la actualidad, tanto referidos a bajas incentivadas, a jubilaciones de empleados de la APV, procesos selectivos de fácil identificación de trabajadores de la Entidad, etc. Cuestiones todas ellas sobre las que existen procesos judiciales en tramitación y que impiden hacer público el contenido del informe tal y como se razona en el siguiente motivo.

(...)

Por Auto de 16 de julio de 2025, el Juzgado de lo Social nº 8 de Valencia, ha desestimado el recurso interpuesto frente a la providencia de 20 de junio de 2025, confirmando la inadmisión del informe de la IGAE en el procedimiento judicial ordinario 1237/2024.

(...)

No obstante, lo anterior, esta APV sí cabe precisar que la calificación del interesado como periodista, contenida en la Resolución de fecha 16 de julio, constituye un error material, careciendo de efectos sustantivos sobre el fondo del asunto, ya que los argumentos expuestos en dicha resolución habrían sido exactamente los mismos con independencia de la condición profesional o personal del solicitante como no podría ser de otro modo.

3. El artículo 15 de la Ley de Transparencia no impide que se de acceso de forma parcial al informe solicitado.

Teniendo en cuenta las alegaciones efectuadas por el interesado en su escrito, esta Autoridad Portuaria no puede más que reiterarse una vez más en los argumentos expuestos. Y es que no todo tratamiento de datos personales es compatible con la finalidad de transparencia, y que determinados informes (en especial aquellos que contienen valoraciones individuales, datos económicos o referencias a actuaciones concretas de personas físicas identificables), requieren un análisis más profundo, pues no siempre la anonimización resulta técnica o jurídicamente viable sin desnaturalizar el contenido del documento o, como ocurre en el presente caso, cuando pueda derivarse un riesgo cierto de reidentificación».

5. El 28 de agosto de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, habiendo comparecido a la notificación, haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG³ y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>



Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*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*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al informe de la *auditoría de cumplimiento y operativa* de personal realizado por la Intervención General del Estado (IGAE) a la AP Valencia, correspondiente a 2023 y 2024.

Presentada la solicitud al Ministerio de Hacienda, y constando en el expediente que la misma fue revisada en el ámbito de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, y, en concreto, en el ámbito de la IGAE, dicho Ministerio remitió la solicitud al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, siendo finalmente asignada a la AP Valencia para su respuesta.

La resolución denegó el acceso a la información con base en el artículo 13 LTAIBG (invocando el carácter no público de la información y su autoría por la IGAE), en la

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

concurrencia de los límites previstos en las letras f) y g) del artículo 14 LTAIBG – que protegen, respectivamente, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, y las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control), y, finalmente, en la protección de los datos personales, afirmando la AP Valencia que la anonimización no impediría la identificación de las personas mencionadas en el informe.

4. Sobre la primera cuestión planteada en la resolución, relativa a si los informes de auditoría operativa y de cumplimiento de la IGAE quedan incluidos o no en el ámbito de aplicación establecido por el artículo 13 LTAIBG, este Consejo se ha pronunciado ya de modo favorable al acceso a la misma, y, por tanto, a su consideración como información pública, en precedentes resoluciones, como la R CTBG 312/2023, de 28 de abril (expedientes núm. 793/2022 y 850/2022), a lo que se une el hecho de que la Autoridad Portuaria de Bilbao ha facilitado idéntica información, como se refiere en la R CTBG 1177/2025, de 6 de octubre (expediente núm. 896/2025). También fue estimatoria la resolución R CTBG 1193/2023 de 8 de octubre (expediente núm. 2280/2023), referente a una solicitud del *listado de bajas incentivadas concedidas por la Autoridad Portuaria de Málaga desde 2019, acompañado de la documentación que respalde su concesión*.

Asimismo, por R CTBG 1193/2025, de 8 de octubre (expediente núm. 897/2025), este Consejo ha estimado (parcialmente por haberse entregado previamente parte de la información solicitada) una reclamación referente al mismo tipo de información (*informes de auditoría operativa y de cumplimiento sobre personal realizados por la IGAE*) correspondiente a otra Autoridad Portuaria, sin que por parte de la Administración se obstase nada al carácter de información pública de lo solicitado ni a la competencia del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, y, en concreto, a la competencia de la correspondiente Autoridad Portuaria, para resolver la solicitud de acceso a la información pública de los informes realizados por la IGAE.

Debe recordarse en este punto los términos en los que se pronuncia la LTAIBG en su Preámbulo: «*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos*



El uso de fondos públicos se encuentra, precisamente, en el eje de las obligaciones de transparencia previstas en la norma y constituye, según lo expuesto, uno de los elementos fundamentales para la rendición de cuentas, que forma parte de los objetivos para los que la norma fue aprobada. La auditoría realizada por la Intervención delegada de la IGAE supone el ejercicio de las funciones de control interno conferidas a esta Institución en virtud del artículo 145.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, por lo que este Consejo de Transparencia considera que se incluye en el ámbito material del derecho de acceso a la información pública.

En relación con la mención de la autoría de la IGAE (autoría que redunda en la consideración como información pública del informe), y como indica el reclamante, consta en el expediente no solo que la solicitud fue presentada al Ministerio de Hacienda, sino que fue examinada precisamente por la IGAE, teniendo como resultado dicho examen la remisión de la misma al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en aplicación de lo previsto por el artículo 19.1 LTAIBG por considerar que le corresponde la competencia para resolver.

5. Centrado en estos términos el objeto de la reclamación, la valoración de este Consejo parte necesariamente de la formulación amplia en el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso a la información, que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG; sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho, tal como señala en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530). Esta doctrina ha sido reiterada con posterioridad, por ejemplo, en las SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272) en las que se remarca que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*.

La aplicación de los límites, además, tal como remarca la jurisprudencia citada ha de realizarse de forma *justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección* atendiendo a *las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso*, tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG.

6. Desde esta perspectiva, y en primer lugar, la motivación de la concurrencia del artículo 14.1.f) LTAIBG, no puede obviar el consolidado criterio de este Consejo de

Transparencia según el cual vincular la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la LTAIBG.

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial, considerándolo de aplicación básicamente sólo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.

Así debe recordarse, como también señala el reclamante, que la previsión del artículo 14.1 f) LTAIBG coincide con la del artículo 3.1.i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite»*.

De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la cuestión de si una Entidad u Organismo de carácter público [en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña] está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

La premisa de partida de la jurisprudencia que se establece en la citada sentencia es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que



obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo) a cuyo acceso tiene derecho el solicitante, de (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—.

En esta línea, el Tribunal Supremo fija como jurisprudencia que «[E]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»

7. En este caso, es cierto que en la resolución de la AP Valencia se pone de manifiesto la existencia de procedimientos judiciales del orden social pendientes de celebración, añadiendo en sus alegaciones que «[s]in desvelar el contenido del informe de la IGAE, el mismo contiene referencias a cuestiones que son conocidas que por los Tribunales en la actualidad, tanto referidos a bajas incentivadas, a jubilaciones de empleados de la APV, procesos selectivos de fácil identificación de trabajadores de la Entidad, etc.»—.

Sin embargo, más allá de estas afirmaciones —que evidencian que, como es previsible, el informe de la IGAE analiza datos y situaciones referentes a la gestión de recursos humanos de la AP Valencia, que pueden ser, también, examinados en sede jurisdiccional, y en concreto, en el orden social— no se realiza, en ninguno de los tres casos, esa ponderación que atienda a las circunstancias concurrentes que

exige la jurisprudencia reseñada a fin de determinar si en el acceso a esa información, elaborada por la IGAE, pero que carece del carácter procesal, el principio de transparencia constituye un interés público superior.

A lo anterior se añade que, tal y como reconoce la resolución recurrida, «*por providencia de 20 de junio de 2025, se ha rechazado la aportación de este mismo informe considerando que resulta innecesario*», que en las alegaciones se completa al indicarse que «*[p]or Auto de 16 de julio de 2025, el Juzgado de lo Social nº 8 de Valencia, ha desestimado el recurso interpuesto frente a la providencia de 20 de junio de 2025, confirmando la inadmisión del informe de la IGAE en el procedimiento judicial ordinario 1237/2024*». Estos hechos hacen decaer la posterior apreciación de la AP Valencia sobre que «*los archivos y documentos a los que se solicita acceso pueden contener apreciaciones jurídicas que pueden sustentar la defensa dentro del procedimiento judicial*», por cuanto si fuese así constaría su incorporación a dicho procedimiento, e incluso en tal caso hubiera sido necesaria la exposición de la ponderación realizada para denegar el acceso al conjunto de la información solicitada, ponderación que no se expresa ni en la resolución ni en las alegaciones.

Esa falta de ponderación lleva a estimar la reclamación en este punto, pues no puede obviarse que idéntica información ha sido proporcionada por otras Autoridades Portuarias y que el objeto del informe, relativo, entre otras cuestiones, a la gestión de las bajas incentivadas y del pago a directivos, evidencia el interés público de lo solicitado.

8. En relación con la concurrencia del límite de la letra g) del citado artículo 14 LTAIBG, los mismos se formulan por la Administración reclamada de forma genérica.

En ninguno de los escritos aportados se incluye una argumentación específica que justifique la concurrencia del límite recogido en la letra g) — *funciones administrativas de vigilancia, inspección y control*—, limitándose a vincular el posible perjuicio para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control a la mera existencia de la *actividad de fiscalización que se lleva a cabo*, pero sin concretar un riesgo, ni indicar en qué medida o por qué circunstancia se verían perjudicadas, y teniendo en cuenta que el informe correspondiente, y por tanto, el control realizado, han finalizado. La mera indicación de que *las actividades de inspección, vigilancia y control pueden recaer sobre ciudadanos y sobre otros entes u organismos de carácter público o privado, que realizan diversas actividades económicas* no puede considerarse justificación suficiente para la denegación de información.

Por otro lado, la afirmación relativa al *uso indebido o distorsionado* que de esta información pudiera realizarse y los perjuicios que de ello pudieran derivarse, no deja



de constituir una mera hipótesis que no puede ser fundamento de la restricción del acceso a la información. En definitiva, procede la estimación en este punto al no resultar procedente la aplicación del límite invocado para denegar el acceso total a la información requerida, no apreciándose una aplicación justificada y proporcionada del mismo.

9. Finalmente, contra lo sostenido en su resolución y en sus alegaciones por la entidad requerida, no resulta necesario realizar la ponderación que exige el artículo 15 LTAIBG puesto que la información solicitada se puede proporcionar de forma anonimizada, tal como de hecho acepta el reclamante. Desde esta perspectiva no puede obviarse que el apartado 4 del artículo 15 LTAIBG establece que «*4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*

En este sentido es importante remarcar que, si bien alega la AP Valencia que «*su anonimización no impide la identificación de dichos trabajadores por su escaso número*»; también lo es, como afirma la propia resolución, que los informes de auditoría y cumplimiento hacen referencia a los datos personales «*al abordar las distintas materias sobre las que versa el documento*», y, por tanto, además de los posibles contenidos sobre personas concretas, el informe también refiere otros contenidos referentes a la consecución de objetivos, eficiencia en la utilización de recursos, etc., cuyo conocimiento es de interés público, y que, en todo caso, una correcta aplicación de las técnicas de anonimización de uso común ofrecen un alto grado de garantía en supuestos como este frente a los riesgos de reidentificación.

10. En conclusión, con arreglo a los precedentes fundamentos jurídicos procede estimar la reclamación a fin de que se facilite el informe de la IGAE solicitado con la debida anonimización, de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

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

Documento definitivo de la Auditoría de cumplimiento y operativa: personal de la Autoridad Portuaria de Valencia correspondiente al ejercicio 2023 y 2024 efectuado por la Intervención Regional de Valencia de la IGAE.

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), 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 octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>