



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2279/2025

Reclamante: [REDACTED]

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

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: hacienda, patrimonio AAPP, club náutico, Gandía, comunicaciones, precedentes R CTBG 1136/2025 y R CTBG 1305/2025.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de septiembre de 2025, el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE (en adelante, AP Valencia), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Solicito el acceso a la siguiente información relacionada con el expediente 248/2025/RE, iniciado a raíz de mi solicitud TE-E-00241-25, en el que se ha emitido la siguiente respuesta por parte de ese Organismo:

“Se le reitera que con la información disponible y las comprobaciones efectuadas por este Organismo no se aprecian incumplimientos del título concesional por parte

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



de NUEVA MARINA DE GANDIA S.L. que justifiquen la apertura de un procedimiento sancionador.”

En virtud de lo anterior, solicito:

1. Relación detallada de las comprobaciones efectuadas por la Autoridad Portuaria de Valencia que han servido de base para la afirmación anterior, incluyendo:

o Informes técnicos, jurídicos o administrativos.

o Actas de inspección, visitas o verificaciones realizadas.

o Documentación que acredite el análisis del cumplimiento del título concesional.

2. Copia de las comunicaciones mantenidas con la entidad NUEVA MARINA DE GANDIA S.L. en el marco de este expediente, incluyendo:

o Requerimientos, respuestas, alegaciones o cualquier intercambio documental.

o Notificaciones formales o informales que hayan tenido efectos en el procedimiento.

3. Justificación documental de la conclusión de que no se aprecian incumplimientos del título concesional, ya que en mi solicitud inicial y posteriores alegaciones hacía referencia a artículos concretos del TRLPEMM y del Pliego de condiciones de la concesión de Nueva Marina de Gandía S.L. que no se están cumpliendo, y la respuesta ha sido una vaga afirmación.

Solicito:

o Criterios aplicados para valorar el cumplimiento.

o Normativa de referencia utilizada.

o Identificación del órgano o unidad que ha emitido dicha valoración

(...)

Asimismo, solicito que se me informe del estado actual del expediente, si se encuentra cerrado, archivado, en trámite o pendiente de resolución».

2. Mediante resolución de 11 de octubre de 2025, la AP Valencia expone que la solicitud resulta abusiva de acuerdo con lo previsto en el artículo 18.1.e) LTAIBG al haberse recibido 37 escritos (cuya relación se incluye) entre julio de 2024 y septiembre de



2025 (ambos incluidos) por parte del reclamante, por la entidad en la que es secretario o por su presidente, y añade lo siguiente:

«A mayor abundamiento, conviene precisar que el registro de entrada al que alude el solicitante en el petitum se refiere a una controversia de naturaleza privada surgida entre dicho solicitante y la actual entidad concesionaria de las instalaciones náutico-deportivas del puerto de Gandía, derivada de la negativa de esta última a otorgar un punto de amarre para una embarcación de titularidad privada. Tal decisión corresponde exclusivamente a la concesionaria, en su calidad de titular de la explotación de las instalaciones, conforme a lo dispuesto en sus normas de régimen interior, y en particular en el artículo 12 de las mismas, en el que se reconoce expresamente el derecho de admisión respecto de usuarios, personas y vehículos.

En consecuencia, no puede pretenderse que la Autoridad Portuaria de Valencia (APV) actúe como instancia sustanciadora de conflictos que, por su naturaleza, se circunscriben al ámbito estrictamente privado entre el reclamante y la entidad concesionaria. Menos aún puede invocarse la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno como instrumento para canalizar dichas disputas, toda vez que la finalidad de dicha norma es garantizar el acceso a la información pública en el marco de la actividad administrativa, y no servir como cauce para resolver litigios entre particulares. Por tanto, cualquier reclamación que el solicitante desee formular deberá ser planteada, en su caso, ante el orden jurisdiccional competente, si alguna de las partes implicadas así lo estima oportuno, sin que la APV tenga competencia ni atribuciones para intervenir en tales asuntos.

(...)

Causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la LTAIBG: información que tiene carácter auxiliar o de apoyo.

Nos encontramos ante una solicitud de acceso a la información pública que versa sobre comunicaciones internas entre unidades administrativas del propio Organismo, y no sobre informes jurídicos que interpreten disposiciones normativas vinculadas a procedimientos administrativos. En concreto, la información requerida se refiere a los intercambios de carácter operativo entre el cuerpo de Policía Portuaria (encargado de realizar inspecciones presenciales en las instalaciones náutico-deportivas del Puerto de Gandía), y el Departamento de Dominio Público de la APV, cuya función principal es la supervisión y control del adecuado



cumplimiento de las condiciones establecidas en las concesiones administrativas otorgadas.

Estas comunicaciones internas, al no constituir actos administrativos ni informes jurídicos con efectos externos, se encuentran amparadas por el límite previsto en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, que excluye del derecho de acceso aquellos documentos que tengan carácter auxiliar o de apoyo en el proceso de toma de decisiones, como es el caso de las comunicaciones interdepartamentales que sirven de base para actuaciones posteriores (en el presente supuesto para confirmar que el título sí se está cumpliendo). Por tanto, y en virtud de dicha previsión legal, sería motivo suficiente para su desestimación».

3. Mediante escrito registrado el 14 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Tercero. — Que dicha solicitud viene motivada por el oficio de la APV del 20 de agosto de 2025 y posteriores (DOCUMENTO 2), emitidos después de meses de silencio por la APV, gracias a la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno (en adelante CTBG) con N° de expediente 1410/2025. En dichos oficios, la APV responde vagamente sobre su actuación o falta de actuación con respecto al expediente 248/2025/RE.

(...)

No toda comunicación interna es auxiliar: solo aquellas que carecen de relevancia sustantiva y se limitan a preparar decisiones posteriores sin efectos jurídicos propios.

Debe analizarse el contenido y la función del documento, no su formato ni su origen. Si la información solicitada refleja actuaciones materiales de control sobre el cumplimiento de una concesión administrativa vigente, no puede considerarse auxiliar, sino parte del ejercicio de funciones públicas sujetas a control ciudadano.

El carácter operativo no excluye el acceso: las inspecciones realizadas por la Policía Portuaria y su comunicación al Departamento de Dominio Público son actuaciones

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



que inciden directamente en el cumplimiento de condiciones concesionales, por lo que su documentación tiene relevancia pública.

La finalidad de la solicitud es legítima: verificar el uso del dominio público portuario, lo que conecta directamente con el interés general y la transparencia en la gestión de bienes públicos».

4. Con fecha 16 de octubre 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 11 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de la AP Valencia en el que se señala lo siguiente:

«Según las Normas de Régimen Interior de NMG aprobadas, como trasladábamos, recientemente por el Consejo de Administración de este Organismo, en su artículo 12 respecto al derecho de admisión, el concesionario se reserva el derecho al mismo. La literalidad del artículo es el que sigue: “Del mismo modo, reservarse el derecho de admisión de usuarios, personas o vehículos, que no estén al corriente de los pagos de los servicios que disfruten o hayan contratado, o que contravengan las normas de uso reguladas en estas normas de régimen interior, perjudicando las instalaciones o a otros usuarios, así como aquéllos que causen o hayan causado un perjuicio a la concesionaria”.

En definitiva, es evidente que estas causas quedan dentro del ámbito privado entre el reclamante y el concesionario que deberá sustanciarse por la vía civil o penal si una de las dos partes implicadas así lo decide y que poco o nada tiene que decir al respecto la APV.

(...)

Esta APV reitera que no existe expediente administrativo alguno vinculado a los hechos objeto de la solicitud. No constan informes jurídicos que interpreten disposiciones normativas aplicables ni documentos que puedan considerarse actos administrativos formales. Lo que existe son meras comunicaciones interdepartamentales, de carácter interno, orientadas a verificar el cumplimiento del título concesional, sin que se hayan emitido informes escritos ni levantado actas. Esta información ha sido trasladada en reiteradas ocasiones al Sr. [primer apellido del reclamante] y se encuentra reflejada en la documentación que se remite a ese Consejo.

Dicho esto, la documentación solicitada no existe en los términos exigidos por la LTAIBG. No se trata de una omisión por parte del Organismo, sino de una actuación



diligente que, tras valorar la situación, ha considerado que no concurren circunstancias que justifiquen la incoación de expediente alguno. Por tanto, las comunicaciones internas que se mencionan se encuentran amparadas por lo dispuesto en el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, que excluye del derecho de acceso aquellos documentos que tengan carácter auxiliar o de apoyo en el proceso de toma de decisiones, siempre que no formen parte de un expediente administrativo».

5. El 13 de noviembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 16 de noviembre de 2025 en el que señala:

«1. Naturaleza Pública de la Solicitud: La APV intenta tergiversar el objeto de la solicitud, presentándolo como un intento de utilizar la LTAIBG para "sustanciar conflictos" privados. Sin embargo, la reclamación versa sobre la obligación pública de vigilancia y control que corresponde a la APV sobre el cumplimiento de las condiciones concesionales en el dominio público portuario.

Se reitera que el demandante nunca ha pedido a la APV que resuelva su controversia privada con NMG (la cual está en sede judicial). Lo que se solicita es información sobre las actuaciones de control que la propia APV afirma haber realizado (las "comprobaciones efectuadas") para determinar que no había incumplimientos ni justificación para abrir un procedimiento sancionador.

(...)

En la Resolución de Reclamación nº 1184/2025, el CTBG ya determinó que la presentación de 29 escritos en un año no se considera exceso en el ejercicio del derecho, especialmente cuando la entidad reclamante está estrechamente vinculada al ámbito competencial del órgano (la antigua concesionaria).

(...)

El demandante solicitó explícitamente Informes técnicos, jurídicos o administrativos y Actas de inspección, visitas o verificaciones realizadas.

Si la APV ha llegado a la conclusión formal (y comunicada al solicitante) de que "no se aprecian incumplimientos del título concesional", esta conclusión debe estar basada en documentación que demuestre las comprobaciones efectuadas. La documentación que sustenta una decisión pública (incluso la decisión de no sancionar o no incoar expediente) sobre una concesión de dominio público no puede considerarse meramente auxiliar. Refleja actuaciones materiales de control sujetas a escrutinio ciudadano.



3. *Inexistencia de Documentación/Falta de Motivación: Si la APV afirma que no existen informes escritos ni actas, está negando la preexistencia de la información. Sin embargo, en tal caso, la APV debe motivar cómo se llegó a la conclusión de "no incumplimiento" si no hay soporte documental de las "comprobaciones efectuadas". La alegación de la APV es contradictoria, ya que primero afirma haber realizado "comprobaciones" y luego niega la existencia de informes o actas formales.*

4. *Información sobre el Expediente: El reclamante solicita "cosas tan básicas como saber en qué estado de tramitación está el expediente". Esta información, relativa al estado de un procedimiento iniciado por denuncia (expediente 248/2025/RE), es información pública cuyo acceso no puede ser denegado por el artículo 18.1.b) LTAIBG».*

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 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, entendiéndose 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

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

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>



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 a información relativa al estado y documentos de tramitación dada a un escrito presentado por el interesado, de referencia TE-E-00241-25, en el que exponía que había sido objeto de *trato discriminatorio* por la mercantil Nueva Marina de Gandía S.L., concesionaria de la dársena náutico-deportiva del puerto de Gandía. En concreto, solicitaba: (i) *comprobaciones* realizadas sobre los hechos (informes, actas u otra documentación); (ii) comunicaciones mantenidas con Nueva Marina de Gandía S.L. al respecto; (iii) *justificación documental de la conclusión de que no se aprecian incumplimientos del título concesional (criterios aplicados, normativa, órgano o unidad)*; (iv) *estado actual del expediente*.

En la resolución, la AP Valencia inadmite la reclamación en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.e) LTAIBG (facilitando relación de los escritos presentados por el reclamante, por la entidad a la que está vinculado y por su presidente), exponiendo que el asunto comunicado no compete a la AP Valencia ya que refiere una controversia de naturaleza privada. Asimismo, considera de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG – que alude a la información auxiliar o de apoyo, como comunicaciones internas - en lo referente a *los intercambios de carácter operativo* mantenidos con la Policía Portuaria sobre dicho asunto. Posteriormente, en alegaciones, incidiendo en el carácter de *controversia de naturaleza privada* de los hechos manifestados en el escrito TE-E-00241-25 aclara que no se ha incoado expediente alguno al respecto, y que únicamente existen las indicadas *comunicaciones internas*.

4. Con carácter previo, es preciso señalar que este Consejo ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en la resolución R CTBG 1305/2025, de 28 de octubre, en la que se estimó por motivos formales la reclamación entonces interpuesta (por el mismo interesado) al haber facilitado la AP Valencia la información solicitada, relativa al entonces estado de tramitación de dicho escrito TE-E-00241-25, durante el curso del procedimiento seguido ante este Consejo. En los antecedentes de dicha resolución se recoge lo siguiente, relativo al alcance de la solicitud objeto de este procedimiento:



«1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 26 de diciembre de 2024 el solicitante presenta una denuncia ante la Autoridad portuaria de Valencia (en adelante, APV) en la que pide se inicie expediente sancionador a la empresa concesionaria de la dársena náutico-deportiva del puerto de Gandía por trato discriminatorio.

2. El 11 de febrero de 2025, la APV contesta que ha trasladado su reclamación a la empresa concesionaria para que le facilite contestación a la mayor brevedad posible.

3. El 19 de febrero de 2025, el interesado solicita por correo electrónico “seguimiento del estado de su solicitud”, ya que no ha recibido respuesta del concesionario.

4. En fecha 10 de marzo de 2025, presenta un nuevo escrito ante la APV reiterando su denuncia contra la empresa concesionaria.

5. El 6 de mayo y el 2 de julio de 2025 el interesado remite correos electrónicos a la APV reiterando la solicitud de información formulada el 19 de febrero de 2025 sobre el estado del expediente y las actuaciones realizadas.

6. No consta respuesta de la Administración a las anteriores solicitudes.

7. Mediante escrito registrado el 8 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 24 LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

“El pasado 26 de diciembre de 2024 sufrí un trato discriminatorio y represivo por parte de la empresa Nueva Marina de Gandia S.L. (en adelante NMG) (DOCUMENTO 1).

(...)

SOLICITO (...)

- Informarme del estado de tramitación de los expedientes.

(...)

Con respecto a los siguientes expedientes:

- 248/2025/RE, iniciado con mi escrito con registro de entrada TE-E-00241-25
- 2243/2025/RE, iniciado con mi escrito con registro de entrada TE-E-02221-25”».



Asimismo, su Fundamento jurídico 6 recogía lo siguiente:

«En segundo lugar, por lo que concierne a la pretensión de acceso al estado de sus denuncias (actuaciones llevadas a cabo), no puede desconocerse que durante la sustanciación de este procedimiento la AP de Valencia declara, hasta en dos ocasiones, que está trabajando en la repuesta y adelanta los términos en los que esta se producirá en cuanto al fondo de la cuestión (aludiendo el derecho de admisión que se reserva el concesionario según las normas de régimen interior). Por tanto, puede entenderse que, aun de forma tardía, el reclamante ya conoce el estado de su denuncia en la medida en que se le ha confirmado que está trabajando el Departamento de dominio público y que se dará respuesta a ambos expedientes, adelantando incluso parte de esa fundamentación jurídica».

Aun tratando ambas reclamaciones sobre la tramitación dada al mismo escrito de denuncia TE-E-00241-25 (de 10 de enero de 2025, reiterado el 19 de febrero y el 10 de marzo de 2025, con referencia a los hechos constatados a raíz de su correo electrónico de 26 de diciembre de 2024, de denegación de puesto de amarre al reclamante), en este caso el reclamante ha solicitado nueva información sobre su estado de tramitación actualizado, así como copia de la información obrante en el expediente, de las comunicaciones remitidas a la mercantil concesionaria y cualquier otra información referente a la conclusión de que los hechos denunciados no constituyen incumplimiento ni determinan la apertura de procedimiento sancionador, según trasladó la AP Valencia al interesado el 20 de agosto de 2025.

Ha de tenerse en cuenta que, en este procedimiento, la AP Valencia ha manifestado que *«no existe expediente administrativo alguno vinculado a los hechos objeto de la solicitud»*, que no se han *«emitido informes escritos ni levantado actas»* y que la AP Valencia *«ha considerado que no concurren circunstancias que justifiquen la incoación de expediente alguno»*. Continúa la AP Valencia indicando que no existen *«informes jurídicos que interpreten disposiciones normativas aplicables ni documentos que puedan considerarse actos administrativos formales»*. Asimismo, indica que existen *comunicaciones internas* relacionadas con el escrito TE-E-00241-25, a las cuales resulta de aplicación la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, referida a información de carácter auxiliar o de apoyo.

Este Consejo no tiene motivos para poner en duda tales afirmaciones. A este respecto, como se ha subrayado en múltiples ocasiones, el artículo 13 LTAIBG dispone que el objeto de una solicitud de acceso ha de ser información que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en su ámbito subjetivo de aplicación y que hayan sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Es decir, el hecho

R CTBG
Número: 2026-0302 Fecha: 17/03/2026

6



determinante para que una información pueda ser solicitada es que la misma preexista y se encuentre disponible para el organismo o entidad al que la solicitud haya sido dirigida, debido a que la haya generado el mismo o la haya obtenido en el ejercicio de sus funciones. Por tanto, el objeto de este procedimiento queda acotado, a aquella información derivada del escrito TE-E-00241-25 cuya existencia queda constatada, esto es, *los intercambios de carácter operativo* mantenidos por la AP Valencia con la Policía Portuaria sobre dicho asunto.

Asimismo, este Consejo considera que se ha dado respuesta a la petición referente al *estado actual del expediente* derivado del escrito TE-E-00241-25 (de 10 de enero de 2025, reiterado el 19 de febrero y el 10 de marzo de 2025) al informar sobre la no existencia del mismo. A ello no obsta que, con anterioridad, la AP Valencia haya informado sobre el seguimiento del correo electrónico de 26 de diciembre de 2024, referente al mismo asunto, pero previo a la denuncia de *trato discriminatorio* formulada por el reclamante el 10 de enero de 2025.

5. Sentado lo anterior, a los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación, procede, en primer lugar, verificar la efectiva aplicación al supuesto de hecho de las causas de inadmisión invocadas en la resolución, esto es, por un lado, la causa de inadmisión referente a las solicitudes repetitivas o abusivas, y por otro lado la causa de inadmisión prevista para solicitudes de información auxiliar o de apoyo, recogidas respectivamente en las letras e) y a) del artículo 18.1 LTAIBG.

El examen ha de partir de la premisa, tantas veces reiterada por este Consejo, de que «*[l]a 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*».—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558)—. En consecuencia, «*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*» —SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

6. En primer lugar, corresponde analizar si concurre la primera causa en la que basa la entidad la inadmisión de la solicitud, la incluida en el artículo 18.1.e) LTAIBG, referida a las solicitudes que *tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*.



A estos efectos, además de la ya indicada obligación de interpretación restrictiva, no cabe desconocer que el Tribunal Supremo ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* —STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—. Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la solicitud de acceso, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (*acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero*) y, por otro, que la pretensión de acceder a la información pública no encuentre justificación en la finalidad de transparencia.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592), en los siguientes términos:

«La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC n°1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)».

7. En el presente caso no se aprecia la concurrencia de ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo. Ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal.



Tal y como alega el reclamante, este Consejo, en su resolución R CTBG 1136/2025, de 30 de septiembre, no estimó que *«la presentación de 29 escritos en un periodo de aproximadamente un año pueda considerarse exceso en el ejercicio del derecho, en especial cuando la entidad reclamante está estrechamente vinculada al ámbito competencial del órgano competente, y, en particular, cuando se trata de una entidad que ha sido concesionaria de dominio público portuario en el Puerto de Gandía hasta fecha reciente»*. Se repite en este caso la relación de escritos entonces valorada (presentados entre julio de 2024 y junio de 2025), añadiendo otros de carácter similar hasta la cantidad de los 37 escritos (hasta septiembre de 2025), todo lo cual conduce, al igual que en aquel caso, a descartar que el número y carácter de las solicitudes pueda considerarse un exceso en el ejercicio del derecho.

A ello se añade que en la solicitud no se interesaba, como indica la AP Valencia, *«actúe como instancia sustanciadora de conflictos que, por su naturaleza, se circunscriben al ámbito estrictamente privado entre el reclamante y la entidad concesionaria»*, sino información referida al trámite dado a una denuncia interpuesta por el reclamante, por considerar que la concesionaria había actuado de modo discriminatorio o arbitrario en la prestación de los servicios derivados de la concesión. En segundo lugar, no cabe duda que el conocimiento del trámite dado a las denuncias sobre incumplimiento de las condiciones de autorización de uso de dominio público tiene un interés público evidente, plenamente compatible con las finalidades de la LTAIBG, que no se ve desvirtuado por la confluencia de los intereses o intenciones particulares del reclamante, incluida su posible intención de utilización en sede jurisdiccional.

Debe recordarse al reclamante, no obstante, que si bien el criterio cuantitativo no resulta *per se* determinante del carácter abusivo de la reclamación, sí es un factor que debe tomarse en consideración. En efecto, las características de *habitualidad* e *intensidad* en el ejercicio del derecho unidas a otros factores (como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos o en la gestión ordinaria de la actividad de la Autoridad portuaria) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio del derecho desde una perspectiva cualitativa —se trata de perspectivas, la cuantitativa y cualitativa, que deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes—. En este punto debe advertirse al reclamante que una reiteración de escritos en el mismo sentido del que trae causa de esta reclamación (y de las anteriores ya resueltas por este Consejo) podría considerarse un ejercicio abusivo (por desproporcionado) del derecho de acceso a la información pública.



8. Por lo que respecta a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG, cabe recordar que, este Consejo ha precisado ya, en el Criterio Interpretativo 006/2015, que la característica que habilita la aplicación del artículo 18.1.b) LTAIBG es la condición de información auxiliar o de apoyo y no la denominación que se atribuya a la información o al soporte que la contiene, siendo la relación expresada en el precepto (*«notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos»*) un mero elenco de ejemplos que no implica que los textos así nombrados contengan siempre información cuya verdadera naturaleza sea la de auxiliar o de apoyo.

Partiendo de este enfoque sustantivo, se indica que una solicitud podrá inadmitirse por estar referida a información auxiliar o de apoyo cuando se trate de información (i) que contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) que sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) que se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) que la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o (v) que se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Pero también se advierte que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación.

9. La AP Valencia manifiesta en su resolución que se solicita acceso a comunicaciones internas *«entre unidades administrativas del propio Organismo»*, y que *«se refiere a los intercambios de carácter operativo entre el cuerpo de Policía Portuaria (encargado de realizar inspecciones presenciales en las instalaciones náutico-deportivas del Puerto de Gandía), y el Departamento de Dominio Público de la APV, cuya función principal es la supervisión y control del adecuado cumplimiento de las condiciones establecidas en las concesiones administrativas otorgadas»*. Añade en las alegaciones que *«el artículo 18.1.b) de la LTAIBG, que excluye del derecho de acceso aquellos documentos que tengan carácter auxiliar o de apoyo en el proceso de toma de decisiones, siempre que no formen parte de un expediente administrativo»*.

A juicio de este Consejo, el organismo requerido no ha justificado de forma clara y suficiente las razones por las cuales no ha facilitado al solicitante la información de los *intercambios de carácter operativo* con la Policía Portuaria. De lo manifestado por la propia AP Valencia se desprende que se trata de información referente no solo al



escrito TE-E-00241-25, sino también al ejercicio de las competencias propias tanto de la Policía Portuaria como del *Departamento de Dominio Público* de la AP Valencia, como organismo responsable del control del cumplimiento de la concesión administrativa, lo que encajaría en la información solicitada referente a las comprobaciones efectuadas sobre las que se informó al reclamante el 20 de agosto de 2025.

Al respecto se recuerda que es criterio de este Consejo que el concepto de *información pública* se extiende a contenidos y documentos que no forman parte de expedientes y que «*en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que tenga relevancia en la tramitación del expediente (...)*» y, en este caso, la AP Valencia ha informado que se realizaron determinadas *comprobaciones* que condujeron a considerar que no se había producido un incumplimiento de la concesión y que no procedía la apertura de un procedimiento sancionador, identificando como única información existente, precisamente, los *intercambios operativos* con la Policía Portuaria.

10. En conclusión, no habiendo quedado justificada la aplicación de las causas de inadmisión de las letras a) y e) del artículo 18.1 LTAIBG, y no habiéndose invocado la concurrencia de ninguno de los límites previstos por el artículo 14 LTAIBG, procede estimar la reclamación presentada a fin de que se facilite al reclamante la información de los *intercambios operativos* con la Policía Portuaria en lo referido a los hechos puestos de manifiesto en el escrito de referencia TE-E-00241-25.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente 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 información indicada en el Fundamento Jurídico 10º de esta resolución.

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

R CTBG
Número: 2026-0302 Fecha: 17/03/2026

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>