



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00085705

N/REF: 487/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: Autoridad Portuaria de Cartagena / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Expediente de contratación para explotación de terminal ferroviaria.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG
Número: 2024-1441 Fecha: 12/12/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 15 de enero de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, 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), con relación al expediente de contratación de “*Explotación de servicios en la terminal ferroviaria de Algodor (Aranjuez) condicionado a la firma del contrato entre la autoridad portuaria y ADIF*”. Exp. Ei.2023/01”, de la Autoridad Portuaria de Cartagena, la siguiente información:

«Solicito:

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



- firma del contrato entre ADIF y APC para explotación de la terminal, prevista, según pliego de concurso de 19-7-23, para septiembre.

- informe o estudio de viabilidad económica y financiera previo que debe acompañar al concurso público de la explotación citada, BOE 28-7-23, donde se describa, entre otras, las actuaciones de las inversiones a realizar por la APC y la valoración de las actuaciones a realizar por el adjudicatario, así como la rentabilidad por los 15 años de explotación objeto del concurso...

- Justificación del tráfico mínimo de mercancías de los 36.000 Tn con la viabilidad del proyecto

-Publicación BOE de la corrección de errores del citado concurso

- Plan comercial de la licitadora, propuesta adjudicataria que mueve más de 500.000 Tn de cereal, como mínimo; teniendo en cuenta el crecimiento a Enero de 2023 de más del 70% en tráfico de cereales.

- previsión de firma contrato con la PROPUESTA adjudicataria ERSHIP.

- justificación del procedimiento utilizado para este concurso BOE 28-7-23».

2. La Autoridad Portuaria de Cartagena dictó resolución de fecha 23 de febrero de 2024 con el siguiente contenido:

«(...) PRIMERA. La APC tiene la consideración en virtud de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) de PANAP: Poder Adjudicador No Administración Pública.

En el Libro III del TRLCSP se regulan las PANAP, donde se recoge la regulación de los contratos de poderes adjudicadores no Administración Pública.

A tal efecto el artículo 317 de dicha norma establece que la preparación y adjudicación de los contratos sujetos está sujeta a la regulación armonizada establecida para los poderes públicos en las Secciones 1.ª y 2.ª del Capítulo I del Título I del Libro II de esta Ley. Por su parte existen normas específicas para la adjudicación de los contratos no sujetos a regulación armonizada (artículo 318). Asimismo, cabe destacar que los efectos y extinción de los contratos celebrados por los poderes adjudicadores que no pertenezcan a la categoría de Administraciones Públicas se regirán por normas de derecho privado.

Conforme se establece el artículo 321 en la adjudicación de contratos de las entidades del sector público que tengan condición de PANAP queda garantizada la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta.



Teniendo en cuenta lo citado en esta norma, así como lo previsto en los artículos 85 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante se ha realizado el presente concurso sobre el pliego de condiciones para la adjudicación del contrato sobre la explotación de servicios en la terminal ferroviaria de Algodor.

En el propio pliego de condiciones para la adjudicación del contrato, se estipula en el punto 6. Naturaleza del contrato y régimen jurídico que “El contrato para la explotación de la TERMINAL INTERMODAL DE ALGODOR es de carácter jurídico privado y naturaleza patrimonial, y su licitación y adjudicación se regirán por los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, de conformidad con el presente Pliego de Condiciones. Sus efectos y extinción estarán supeditadas a lo establecido en el presente Pliego y a las normas de derecho civil y mercantil”.

SEGUNDA. El contrato de explotación ha sido adjudicado siguiendo el procedimiento indicado en el pliego y en las normas de contratación que resultan de aplicación. Como se expone en el acta de la mesa de contratación de fecha 4/10/23, solamente hubo un licitador, la empresa ERSHIP, S.A.U., a la cual se le adjudicó el contrato.

Por tanto, la interesada, [la persona reclamante], no ha concurrido en la licitación y no forma parte del procedimiento.

En el portal web de la APC se encuentra disponible toda la documentación a la cual puede tener acceso cualquier ciudadano. Se detalla a continuación:

- **PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO REGULADOR DE: “EXPLORACIÓN DE SERVICIOS EN LA TERMINAL FERROVIARIA DE ALGODOR (ARANJUEZ) CONDICIONADO A LA FIRMA DEL CONTRATO ENTRE LA AUTORIDAD PORTUARIA Y ADIF”.** Donde se detalla el procedimiento: objeto del contrato, presupuesto, precios, plazos, desarrollo y ejecución y demás condiciones que deben cumplir las ofertas.
- **Consulta del expediente 2023/01/001 de ADIF: explotación de la instalación mediante concurso publicado el 28 de febrero de 2023 (Expediente 2023/01/001),** en el que ha sido adjudicataria la Autoridad Portuaria de Cartagena, y cuya firma del contrato está prevista en septiembre, queda supeditada la presente convocatoria y la resolución definitiva de la misma, a que la Autoridad Portuaria de Cartagena firme dicho Contrato. La firma de dicho contrato, entre ADIF y la APC, queda sometida al régimen del derecho privado. No se trata de contrato o convenio celebrado con una Administración Pública. No procede facilitar este documento.
- **ANUNCIO EN EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (BOE) de 28/07/23: Resolución de la Autoridad Portuaria de Cartagena por la que se convoca concurso público para la selección de una oferta para la Explotación de Servicios en la Terminal Ferroviaria de Algodor (T.M. Aranjuez), condicionado a la firma del Contrato entre la Autoridad Portuaria y ADIF.**



- ANUNCIO EN EL BOE DE MODIFICACION DE FECHAS (AMPLIACIÓN DE PLAZO DE PRESENTACIÓN DE OFERTAS) de 25/08/23: Anuncio por el que se rectifica el Anuncio publicado en fecha 28 de julio de 2023 de Resolución de la Autoridad Portuaria de Cartagena por la que se convoca Concurso público para la selección de una oferta para la Explotación de Servicios en la Terminal Ferroviaria de Algodor (T.M. Aranjuez), condicionado a la firma del Contrato entre la Autoridad Portuaria y ADIF. SE acuerdan nuevas fechas de recepción de ofertas y de apertura de ofertas.

- 29-08-2023 PLANTA DE ACTUACIONES PROYECTADAS: documento gráfico.

- CONSULTAS Y SOLICITUDES EN EL CONCURSO: mediante la publicación de esta consulta/solicitud efectuada por la sede electrónica a la APC, se pone en conocimiento de todos los potenciales licitadores la posibilidad de solicitar, a la dirección de correo electrónico indicada, la información relativa al estudio o análisis de mercado en posesión o utilizado por la Autoridad Portuaria de Cartagena a los fines del presente concurso público, sobre los tráficos de graneles agroalimentarios o vegetales que puedan operarse en la Terminal Ferroviaria de Algodor con origen o destino el Puerto de Cartagena.

Siendo así, se indica a la interesada, que, sí existe tal informe o estudio de viabilidad económica y financiera, que se puso a disposición de todas las empresas interesadas en presentar su oferta el tiempo y forma oportuno. En este informe se analiza el tráfico mínimo, entendido como la cifra de rendimiento mínimo económico derivado de la explotación para que salga rentable el proyecto a la APC. Con lo cual se quiere indicar a la interesada que las cifras no se han determinado al azar o de forma aleatoria, sino que existe un estudio realizado por profesionales teniendo en cuenta todos los factores económicos y sociales relacionados con el proyecto. s relacionados con el proyecto.

- CORRECCION DE ERROR EN PLIEGO: Anuncio sobre la corrección de error material advertido Pliego de Condiciones para la Adjudicación del Contrato.

- ACTA N°1 DE LA MESA DE CONTRATACIÓN: celebrada el 47 de octubre de 2023 a las 14h.

- ACTA N°2 DE LA MESA DE CONTRATACIÓN: celebrada el 16 de octubre de 2023 a las 14h.

TERCERA. Una vez expuestas las razones por las que se ha seguido este procedimiento para la adjudicación y la naturaleza jurídica del mismo, se analizan las peticiones de la solicitud no comentadas hasta ahora.

- Firma del contrato entre ADIF y APC: La firma de dicho contrato, queda sometida al régimen del derecho privado. No se trata de contrato o convenio celebrado con una Administración Pública. No procede facilitar este documento que es de carácter interno.



- Informe o estudio de viabilidad económica y financiera: Ya se ha comentado. No procede facilitar la información ya que se trata de información de carácter interno.

- Justificación del tráfico mínimo de mercancías de los 36.000 Tn con la viabilidad del proyecto: Ya se ha comentado. No procede facilitar la información ya que se trata de información de carácter interno.

-Publicación BOE de la corrección de errores del citado concurso: Documento publicado en el sitio web de la APC.

- Plan comercial de la licitadora, propuesta adjudicataria que mueve más de 500.000 Tn de cereal, como mínimo; teniendo en cuenta el crecimiento a enero de 2023 de más del 70% en tráfico de cereales: Se trata de un documento elaborado por las empresas licitadoras, de carácter interno y exclusivamente para la concurrencia en el pliego, que contiene información relativa a la política comercial y estrategia de negocio. No se trata de un documento que cumpla con lo que cabe entender por información de relevancia jurídica (artículo 7 LTABG) o información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8 LTABG). Cabe entender que con dicha información no se trate de un documento público.

-Previsión de firma contrato con la PROPUESTA adjudicataria ERSHIP: La firma de dicho contrato, queda sometida al régimen del derecho privado. No se trata de contrato o convenio celebrado con una Administración Pública. No procede facilitar este documento que es de carácter interno.

- Justificación del procedimiento utilizado para este concurso BOE 28-7-23": Documento publicado en el sitio web de la APC.

En su condición de PANAP, la APC no está obligada a facilitar cierta información a través del portal de contratación. No obstante, en cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad, concurrencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, la APC ha publicado toda la documentación relativa al procedimiento en el sitio web referenciado. Y como se ha dicho, se amplió la información a los potenciales interesados en la licitación que la solicitaron oportunamente, en tiempo y forma.

La interesada no es parte en el procedimiento. No ostenta ni ha ostentado la condición de interesada en el procedimiento en los términos previstos en La Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 52 de la LCSP, que regula expresamente el derecho acceso a examinar el expediente por parte del licitador. Existen limitaciones previstas en la propia LCSP en aras a proteger, entre otros, la confidencialidad de las ofertas, la propiedad intelectual e industrial de los licitadores, así como los intereses económicos y comerciales tanto de la Autoridad como del licitador.

CUARTA. La interesada se encuentra inmersa en un proceso judicial penal por presuntas irregularidades cometidas mientras [REDACTED], ante el Juzgado de



Instrucción nº 1 de Cartagena, razón por la cual se considera que este no es el medio para obtener cierta información de la cual se pueda hacer uso para su defensa en el proceso. El acceso a los datos solicitados puede suponer un riesgo para la causa penal, que puede traducirse en el quebranto de la igualdad de partes en el proceso judicial y la tutela judicial efectiva.

Los contratos llevados a cabo por la Autoridad Portuaria de Cartagena desde el año 2015 están siendo objeto de investigación por el Juzgado de Instrucción nº 1 de Cartagena, por lo que el acceso a los datos solicitados podría interferir de manera directa en las labores de control que se están realizando por este Tribunal.

Por tanto, el acceso a los datos solicitados perturbaría la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción. Del mismo modo, el acceso a la información afectaría de manera directa a la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria de Cartagena.

Por último, es necesario tomar en consideración que si se diera acceso a esta información pasaría directamente a formar parte del "circuito público", siendo susceptible de ser utilizada de una manera incorrecta, resultando, en ese caso, prácticamente imposible para el organismo portuario o las personas imputadas, reparar los perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a la misma y, que, por ende, podría afectar a los procesos en vía jurisdiccional penal.

De esta forma, atendiendo a las circunstancias concurrentes, este Organismo considera que debe prevalecer la protección de la documentación solicitada frente a su divulgación, debiendo activarse la limitación mencionada, esto es, los límites recogidos en el apartado f) del artículo 14 de la LTAIBG.

Por todo lo expuesto,

En virtud de lo indicado anteriormente se acuerda:

Denegar la solicitud respecto a todas aquellas peticiones cuya información no se encuentra referenciada en el sitio web de la APC, en virtud del artículo 14.1 f), ya que facilitar esta información supone un perjuicio la igualdad de las partes en los procesos judiciales, y se considera que este no es el canal para recabar información que pueda tener transcendencia en un proceso penal.

La finalidad última de la LTABG, que ampara la presente solicitud, no es que la información pueda ser utilizada en beneficio de un interés particular. El objeto de la Ley va mucho más allá, ampliando y reforzando la transparencia de la actividad pública de las instituciones mediante el escrutinio de la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. No obstante, en este caso, se considera que el acceso a la



información solicitada perjudica otros bienes jurídicos protegidos por las limitaciones legales (artículo 14.1 f) como son la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso.»

3. Mediante escrito registrado el 24 de marzo de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

La Autoridad Portuaria ha ampliado el plazo de contestación para posteriormente inadmitir la solicitud, actuación que ha sido reprochado por este Consejo en precedentes ocasiones.

No existe argumento, justificación, motivación o pretexto alegado en su resolución por la APC, para denegar el acceso a la información en la mera excusa del carácter o régimen jurídico del tipo de contrato que celebre la administración pública conforme a la Ley de contratos del sector público, ni concurren los motivos de denegación de los artículos 14 y 15 de la citada LTAIBG.

No se requiere justificar su condición de interesada, pues no está reclamando contra el procedimiento, sino solicitando acceso de información pública sobre el expediente y cuestiones no publicadas, que deben ser transparentes en el seno de una administración.

Este expediente no es objeto de proceso judicial alguno, ni diligencia previa penal alguna. Por tanto, no concurre el supuesto del artículo 14.1.f) LTAIBG, como es la protección a la tutela judicial efectiva ni la igualdad de las partes en el proceso, dado que no existe proceso judicial alguno sobre el asunto requerido de información.

4. Con fecha 25 de marzo de 2024, el Consejo trasladó la reclamación a la Autoridad Portuaria de referencia 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 considerase pertinentes. El 23 de abril de 2024 tuvo entrada en este Consejo escrito en el que se señala:

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



« (...)Primero.- (...) En respuesta a la solicitud efectuada por la interesada, y previo análisis por esta Autoridad, se procedió a denegar la solicitud respecto a todas aquellas peticiones cuya información se encuentra referenciada en el sitio web de la APC, en virtud del artículo 14.1 f), ya que facilitar esta información supone un perjuicio la igualdad de las partes en el proceso judicial, y se considera que este no es el medio para obtener información que pueda tener transcendencia en un proceso penal, todo ello siendo debidamente justificado, motivado y proporcionado frente a la peticionaria (véase Respuesta interesado_Exp. N° 001-085705).

A todos los motivos expuestos a la interesada en respuesta a su solicitud de acceso, cabe destacar y no se puede pasar por alto, lo siguiente:

- Que la interesada [REDACTED] ha accedido a determinada información, en el desarrollo de su cargo y cumplimiento de sus funciones. Actualmente, [REDACTED] no puede hacer uso de esta información, en virtud de las obligaciones de secreto y la confidencialidad que le incumben tanto durante como después de su cargo.
- [REDACTED] ha participado en sesiones del Consejo de Administración donde se tomaron decisiones relativas a este proyecto, que para nada es ajeno o desconocido para ella. De modo que dispone de información de carácter privilegiado y confidencial de la que no puede disponer cualquier ciudadano ajeno a la organización.
- Además, y lo más relevante del caso, es que en la tramitación de este expediente figuran personas que actualmente intervienen en el proceso penal en curso. Por tanto el interés último de acceso a la información no es acorde con el objeto de la Ley que es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, y es necesario en este caso atender a los límites previstos en la propia ley que “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”.

Consideramos que esta información de contexto es sumamente relevante y no se puede obviar a la hora de atender la solicitud de acceso de la peticionaria relacionada con un asunto que se está dirimiendo en sede judicial. No se puede entender esta petición de información sobre un expediente de contratación de forma aislada cuando en el momento actual existe un procedimiento judicial abierto en el Juzgado de Instrucción N° 1 de Cartagena, relacionado con presuntas irregularidades en materia de contratos adjudicados por la APC, sumado a que, particularmente en este caso, resultan implicados en el proceso penal empleados de la APC.

El derecho de acceso es un derecho constitucional como también lo es el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso (artículo 24 CE). La denegación de



la solicitud por parte de la APC no supone la aplicación del límite invocado en el artículo 14.1 f) LTABG como mero automatismo sino como ejercicio de prudencia ante unas potenciales consecuencias que suponen un riesgo real y objetivo de que una vez facilitada la información se vea comprometido un proceso judicial penal, y tras la realización de un juicio de ponderación.

Posibilitar el acceso a la información se traduciría en el quebranto de la igualdad de partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, produciendo una alteración del equilibrio de las partes. La interesada en realidad persigue una información que, afectándole en un ámbito estrictamente privado y por mor de un procedimiento judicial, trata de obtenerse en atención a su pretendido carácter de información pública. Así las cosas, el desequilibrio que ello puede comportar en el curso del proceso judicial justifica la operatividad del citado límite al derecho de acceso. Ha entenderse especialmente de relieve la pendencia de un proceso judicial cuya eficacia puede resultar afectada por la divulgación de la información solicitada con un daño al proceso y a las garantías judiciales, así como a los afectados por el mismo. En ningún caso se trata de una denegación arbitraria y tampoco con el fin de atentar contra los derechos de la interesada, ya que se trata de una cuestión real (proceso en curso), existente y uno de una hipotética situación.

Es por ello que, proporcionar acceso a los datos solicitados por la peticionaria supondría no solo un riesgo real (y no meramente hipotético) para la igualdad de las partes y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino también para la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción en su labor de investigación y persecución. Además, perjudicaría directamente la estrategia procesal de la APC.

Permitir el acceso a la información solicitada acarrearía perjuicios a todas aquellas partes involucradas en el procedimiento judicial -entre ellas la APC y empleados- dando lugar a interpretaciones paralelas que no guardan relación con la causa judicial en curso. Además, si se diera acceso a esta información se integraría directamente en el dominio público volviéndose susceptible de un uso inadecuado. En tal situación, resultaría prácticamente imposible para los organismos portuarios o las personas que están siendo investigadas, reparar los perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a la misma y, que, por ende, podría afectar a los procesos en vía jurisdiccional penal.

Como se ha manifestado en el escrito de denegación de la solicitud, sobre esto ya se ha pronunciado este CTBG en sus resoluciones R/0763/2023, R/0863/2023, R/0867/2023 y R/0868/2023, al considerar que dar acceso a información que tiene relación directa con un procedimiento judicial abierto supondría un riesgo real para los derechos de las partes, y señalando que “estas conclusiones son plenamente trasladables al objeto de esta reclamación, motivo por el cual procede confirmar la resolución de la Autoridad Portuaria, desestimándose la reclamación sobre el acceso en el momento actual a la información solicitada, al resultar aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG (...)”. Pero más recientemente, y en relación al mismo procedimiento judicial, este CTBG ha denegado el



acceso a la documentación solicitada por considerar que existe un riesgo real de producir una alteración del equilibrio de las partes en el mencionado procedimiento judicial:

“Desde la perspectiva apuntada, conviene recordar que el artículo 14.1.f) LTAIBG que permite limitar el acceso a la información cuando cause un perjuicio a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y a la tutela judicial efectiva— tiene como objeto, en la línea de la previsión contenida en el artículo 3.1.j) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales, tanto ante tribunales nacionales como internacionales, y el buen funcionamiento de la justicia, 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.

Por todo lo anterior, y dada la naturaleza de la información solicitada en el presente caso, resulta de aplicación el límite de acceso a la información previsto en el artículo 14.1 f) de LTAIBG, en la medida que facilitar el acceso a dicha información pone en serio peligro -real y objetivo- los principios de igualdad de las partes en los procesos judiciales, el derecho a la tutela judicial efectiva, e incluso, la estrategia procesal de las partes implicadas sometidas a enjuiciamiento.

SEGUNDA. - Respecto a la ampliación del plazo para resolver a la solicitud de acceso, cabe alegar que la APC trata de atender en todo momento las obligaciones que le competen en relación con la LTAIBG. Cuestión que no se puede negar por parte de la interesada al no ser la primera vez que presenta solicitudes de acceso, todas atendidas en la mayor brevedad posible, aun dado el volumen de las mismas.

La APC es un organismo público cuya función principal es la gestión del Sistema Portuario de Cartagena. De modo que nos encontramos ante un Operador de Servicio Esencial al cual le competen funciones críticas que requieren ser realizadas en plazo sin demora. Asimismo, esta Autoridad es conocedora de las obligaciones y tareas impuestos por diversa normativa que se han de atender y, en ningún caso es la intención no hacerlo, no obstante, los recursos son limitados y no dedicados exclusivamente al análisis y elaboración de las respuestas en materia de transparencia.

Igualmente hay que tener en cuenta que la APC cuenta con un procedimiento complejo para la tramitación de solicitudes de transparencia, siendo ineludible la intervención de Puertos del Estado y del Ministerio de Transporte. La normativa sectorial (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante) manifiesta la jerarquía y dependencias existentes entre la Autoridad Portuaria, Puertos del Estado y el Ministerio de Transportes, de manera que la APC como entidad pública dependiente, opera bajo la coordinación y supervisión de Puertos del Estado que, a su vez, depende directamente del Ministerio de Transportes.

R CTBG
Número: 2024-1441 Fecha: 12/12/2024



Esta jerarquía y dependencia impuesta por Ley exige que la APC tiene obligación de trasladar al Ministerio de Transportes a través de Puertos del Estado cualquier la resolución elaborada frente a la solicitud de acceso a información pública, y tras esto, recabar informe favorable de cada uno de ellos para finalmente notificar al interesado. Procedimiento que aplica respecto al presente informe de alegaciones dirigido al CTBG.

Son los órganos superiores a esta autoridad los que acuerdan y comunican la ampliación de plazo teniendo en cuenta la complejidad del procedimiento impuesto por la normativa. Por tanto, se puede concluir que la APC actúa conforme a derecho.»

5. El 25 de abril de 2024, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 30 de abril de 2024 en el que, en resumen, reitera la falta de motivación del límite del artículo 14.1.f) LTAIBG con cita y reproducción de diferentes pasajes de la precedente resolución de este Consejo R CTBG 131/2023, de 6 de marzo.

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 resolver 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

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#α38>

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#α24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#α12>



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 a diversa información referida al expediente de contratación de “*Explotación de servicios en la terminal ferroviaria de Algodor (Aranjuez) condicionado a la firma del contrato entre la autoridad portuaria y ADIF*”. Exp. Ei.2023/01”.

La Autoridad Portuaria de Cartagena dictó resolución en la que acordó denegar el acceso poniendo de manifiesto, en primer lugar, que tiene la consideración de Poder Adjudicador No Administración Pública (PANAP) cuyos contratos están sometidos a los principios de transparencia en su preparación y adjudicación, rigiéndose los efectos y extinción de esos contratos por el derecho privado. Señala, a continuación, que el contrato licitado tiene carácter jurídico-privado y naturaleza patrimonial, que únicamente una empresa presentó oferta (resultando adjudicataria), y que la reclamante no ostenta la condición de interesada al no haber concurrido a la licitación y no formar parte del procedimiento. Añade, asimismo, que se ha publicado diferente documentación en el portal web de la Autoridad Portuaria.

A continuación, para cada una de las peticiones de la solicitud de acceso precisa lo siguiente:

Se trata de información de carácter interno: i) la firma del contrato entre ADIF y la Autoridad Portuaria; ii) el informe o estudio de viabilidad económico y financiera; iii) la justificación del tráfico mínimo de mercancías de las 36.000 Tn con la viabilidad del proyecto; iv) la previsión de la firma del contrato con la propuesta adjudicataria ERSHIP.

Se trata de información ya publicada en el portal web de la Autoridad: i) la publicación en el BOE de la corrección de errores del concurso; y ii) la justificación del procedimiento utilizado para este concurso.

No se trata de un documento público, que contiene información relativa a la política comercial y estrategia de negocio: i) el Plan comercial de la



licitadora, propuesta adjudicataria que mueve más de 500.000 Tn de cereal.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l] a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

La ampliación de plazo prevista en el artículo 20.1 *in fine* LTAIBG puede acordarse cuando se aprecie la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional (en particular, el volumen de la información, su complejidad, y/o complejidad de obtenerla o extraerla) y debe realizarse de forma motivada, tal como ha señalado este Consejo en numerosas ocasiones. En este caso, en el escrito de alegaciones se alude a la estructura jerárquica y dependencia de la Autoridad Portuaria con relación al Ministerio y a Puertos del Estado para fundamentar la ampliación. El principio de jerarquía es, sin lugar a dudas, uno de los principios bajo los que actúa la Administración según el artículo 103.1 de la Constitución, pero junto a él se menciona, en idéntico plano de igualdad, pues los principios de actuación no se preordenan jerárquicamente, los de eficacia y coordinación.

En todo caso, debe reiterarse que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo 20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines, sin que, en ningún supuesto, tras acordarse una ampliación, quepa denegar el acceso a la información pública ya sea expresamente o por silencio administrativo.

5. La resolución de esta reclamación debe partir de la premisa de que, a pesar de la resolución de denegación de acceso a toda aquella información que no ha sido publicada, la APC informa a la reclamante de que toda la *documentación accesible* se encuentra su portal web; en particular, los pliegos de condiciones del concurso, el anuncio en el BOE de la convocatoria y de la modificación de fechas, las actuaciones proyectadas, las consultas y solicitudes en el concurso, las actas de la mesa de



contratación, etc.—, lo que incluye parte de la información que se ha solicitado; en concreto: la publicación en el BOE de la corrección de errores del concurso, así como la justificación del procedimiento utilizado.

Ciertamente, el artículo 22.3 LTAIBG prevé que «[s]i la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella», por lo que habría de considerarse válida esa remisión al portal web de la APC por lo que respecta a los dos puntos de la solicitud de acceso que constan publicados. Sin embargo, de las actuaciones no resulta que se haya proporcionado el enlace que dirija de forma concreta a la información pretendida — en este caso, a los contenidos referidos al contrato para la explotación de la terminal de Algodor—, por lo que procede estimar la reclamación en este punto a fin de que se proporcione de forma precisa el enlace que conduzca a la información interesada que aparece publicada (o las indicaciones que permitan llegar a ella).

6. Sentado lo anterior, cabe puntualizar que, si bien en la parte dispositiva de la resolución se deniega el acceso con fundamento, exclusivamente, en el límite establecido en el artículo 14.1.f) LTAIBG —subrayando la existencia de un proceso judicial por supuestas irregularidades en los contratos adjudicados por la APC en un determinado periodo—, lo cierto es que en los razonamientos jurídicos se hace referencia, a otros motivos que fundamentarían la negativa a dicho acceso: el carácter interno de parte de la información solicitada, la afectación a la estrategia comercial de la empresa, el hecho de que la solicitante no reúne la condición de interesada con arreglo a lo previsto en el artículo 52 LCSP, así como a la naturaleza privada del contrato, cuya concurrencia deber ser revisada.
7. En primer lugar, y por lo que concierne a la aplicación de lo previsto en el artículo 52 LCSP, asiste la razón a la reclamante cuando afirma que, en este caso, resulta irrelevante que no ostente la condición de interesada en el expediente de licitación.

En efecto, tal como ha señalado este Consejo en la resolución R CTBG 1408/2024, de 5 de diciembre, «el artículo el 52 de la LCSP, invocado (...), no contiene ni un régimen completo y alternativo del derecho de acceso a la información ni una regulación sectorial que afecte a aspectos relevantes del derecho, y ello porque el citado precepto únicamente regula el acceso de las personas interesadas (licitadores) al expediente de contratación en el marco del recurso especial en materia de contratación y con carácter previo a su interposición. Esto es, la regulación que se contiene no se refiere al acceso de terceros a la información pública, sino únicamente al derecho de los licitadores de un procedimiento de contratación (o de las personas



que hayan visto perjudicados sus derechos o intereses legítimos de forma directa o indirecta por la decisión objeto del recurso) a acceder al expediente con ocasión de la interposición de ese recurso especial de contratación a fin de garantizar que puedan fundamentar de forma suficiente y completa su recurso —acceso que se debe solicitar ante el órgano de contratación y dentro del plazo de la interposición del recurso—.»

En consecuencia, el artículo 52 LCSP no resulta aplicable a este concreto caso, ni puede fundamentar un desplazamiento de la LTAIBG con fundamento en lo dispuesto en la Disposición adicional primera, segundo apartado. Debe recordarse, además, que el derecho de acceso a la información pública reconocido a todas las personas en la LTAIBG en modo alguno se hace depender de la condición del interesado en un procedimiento del solicitante —condición que únicamente se toma en consideración cuando se trata de acceder a información de un procedimiento en curso en el que el solicitante es interesado, lo que no es el caso—.

8. En tercer lugar, por lo que concierne a la alegación de la naturaleza jurídico-privada del contrato para sustentar la denegación del acceso a la información *firma del contrato entre ADIF y APC o la previsión de firma contrato con la propuesta adjudicataria ERSHIP*, lo cierto es que del tenor de la solicitud no se desprende que se esté solicitando el acceso al contenido íntegro del contrato, sino, sencillamente, a la fecha de la firma o la previsión de firma del mismo (en el caso de la adjudicataria del contrato de explotación de la terminal). Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que según el Pliego de condiciones para la adjudicación del contrato regulador de la explotación de servicios en la terminal ferroviaria de Algodor (Aranjuez), «*[l]a titularidad patrimonial de la TERMINAL INTERMODAL DE ALGODOR corresponde a ADIF, quien interesa licitar la puesta en explotación de la instalación mediante concurso publicado el 28 de febrero de 2023 (Expediente 2023/01/001), en el que ha sido adjudicataria la Autoridad Portuaria de Cartagena, y cuya firma del contrato está prevista en Septiembre, queda supeditada la presente convocatoria y la resolución definitiva de la misma, a que la Autoridad Portuaria de Cartagena firme dicho Contrato.*»

Teniendo en cuenta que lo solicitado es la fecha de firma de un contrato o la mera previsión de cuándo se firmará, resulta evidente que la naturaleza privada del contrato no puede invocarse como límite del derecho de acceso, dado que se trata de un mero dato temporal ajeno al régimen jurídico procedimental de celebración y perfeccionamiento del contrato, por lo que deberá ser proporcionada en el caso de que obre realmente en poder de la APC (información preexistente) o, en el caso



contrario, deberá comunicarse dicha circunstancia a la reclamante de forma expresa”.

9. Tampoco la referencia al pretendido carácter interno de la información -con la que se caracteriza, no solo la relativa a las fechas de firma de los contratos, sino también al *informe o estudio de viabilidad económica y financiera previo*, a la justificación del tráfico mínimo de mercancías y al *plan comercial de la licitadora*- resulta suficiente para justificar la denegación de acceso.

Conviene recordar en este punto que la interpretación de las causas de inadmisión o límites previstos en los artículos 14, 15 y 18 LTAIBG debe realizarse de forma estricta, cuando no restrictiva y justificarse de forma detallada y expresa a fin de verificar la veracidad y proporcionalidad de su aplicación. En ese caso, la mera alusión al carácter interno de la información pretendida, si bien pudiera entenderse como alegación de la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG, resulta a todas luces insuficiente para motivar adecuadamente la restricción acordada.

10. Corresponde ahora, verificar la efectiva aplicación del único límite al acceso a la información que invoca de forma expresa la Autoridad Portuaria y que sustenta, al menos formalmente en la parte dispositiva de la resolución, la denegación del acceso. A estos efectos, y dado el volumen de precedentes de este Consejo sobre asuntos semejantes al examinado ahora, cabe señalar en primer lugar que el hecho de que este Consejo, en sus previas resoluciones R CTBG 868/2023 y R CTBG 867/2023, de 19 de octubre, R CTBG 863/2023, de 18 de octubre y R CTBG 0763/2023, de 18 de septiembre, haya confirmado la aplicación del límite 14.1.f) LTAIBG en casos relativos al acceso a expediente de contratos menores de la Autoridad Portuaria de Cartagena, no significa que tales conclusiones sean trasladables automáticamente a este caso.

En efecto, en aquellos casos se apreció la concurrencia de circunstancias singulares que debían ser tomadas en consideración. En particular, tales circunstancias consistían en que los concretos contratos cuyo acceso se pretendía estaban siendo objeto de investigación por lo que, si bien la premisa de partida es que el contenido de los expedientes de contratación es información pública que debe proporcionarse, el acceso en aquel momento comportaba un riesgo real de alterar el equilibrio entre las partes. No obstante, no puede desconocerse que la confirmación de la restricción amparada en el límite fue adoptada con carácter excepcional, subrayándose que se desestimaba la reclamación sobre el acceso en ese momento.



Tales circunstancias singulares no se verifican en este caso como evidencia el hecho de que la propia Autoridad Portuaria de Cartagena se limita a afirmar de forma genérica la existencia de un proceso judicial, pero sin especificar si el concreto contrato cuyo acceso se solicita constituye o no el objeto del litigio penal. En este sentido, la APC se limita a afirmar que los contratos de la APC desde el año 2015 están siendo objeto de investigación por el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Cartagena, a los efectos de alegar que proporcionar la información interferiría en la labor del Tribunal.

Sin embargo, el carácter genérico de tal afirmación no permite vislumbrar en qué afectaría a la igualdad de las partes o al derecho a la tutela judicial efectiva el acceso a la información. A lo anterior se añaden las propias alegaciones de la reclamante al señalar que *«[e]ste expediente no es objeto de proceso judicial alguno, ni diligencia previa penal alguna»*, subrayando, además, que la APC utiliza este argumento cuando el procedimiento en el que se encuentra incurso no tiene nada que ver con el objeto de sus solicitudes de acceso, repercutiendo negativamente en su reputación y honor. Tampoco puede configurarse como un límite el eventual *uso incorrecto* que, según alega la APC, podría hacerse de la información al pasar al circuito público, pues se trata de una mera hipótesis sin base fáctica alguna que, de aceptarse en tales términos, vaciaría de contenido el derecho de acceso a la información pública.

Por otro lado, las referencias que incluye la APC (en sus alegaciones ante este Consejo) a que *[p]osibilitar el acceso a la información se traduciría en el quebranto de la igualdad de partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, produciendo una alteración del equilibrio de las partes. La interesada en realidad persigue una información que, afectándole en un ámbito estrictamente privado y por mor de un procedimiento judicial, trata de obtenerse en atención a su pretendido carácter de información pública. Así las cosas, el desequilibrio que ello puede comportar en el curso del proceso judicial justifica la operatividad del citado límite al derecho de acceso,»* de modo que divulgar la información *«supondría no solo un riesgo real (y no meramente hipotético) para la igualdad de las partes y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, sino también para la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción en su labor de investigación y persecución. Además, perjudicaría directamente la estrategia procesal de la APC»*, no van acompañados de elementos que acrediten mínimamente esa afectación, sobre todo si se tiene en cuenta que el contrato objeto de la solicitud no forma parte de un proceso penal específico.



Además, conviene recordar que, tal como ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, el límite establecido en el artículo 14.1.f) LTIABG 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, señalándose en la memoria explicativa del Convenio 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»*.

Esto es, el bien jurídico protegido en este caso se proyecta sobre documentación de naturaleza estrictamente procesal, generada en el marco del proceso judicial, y no necesariamente sobre la documentación o información administrativa preexistente que obre en poder del organismo competente, tal como ha confirmado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391). En este caso resulta evidente que lo solicitado no es información elaborada para su presentación en un proceso judicial, ni tan siquiera recabada o preparada con ocasión de la interposición de un recurso.

11. El hecho de que no resulte aplicable el límite invocado expresamente por la APC no comporta, sin embargo, que proceda la total estimación de esta reclamación. En efecto, atendiendo al concreto contenido de la solicitud de acceso, no puede obviarse la consolidada doctrina de este Consejo que, si bien parte de una posición favorable al acceso a los expedientes de contratos, reconoce también la posibilidad de excluir, en su caso y previa justificación, aquella información que tenga carácter confidencial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 TRLCSP —*«secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores»*— y la necesidad de anonimizar los datos personales que pudieran figurar en el expediente. Así lo evidencian, por ejemplo, diversas resoluciones referidas al acceso a contratos menores adjudicados por la Autoridad Portuaria de Castellón (R CTBG 540/2022, R



CTBG 542/2022 y R CTBG 543/2022, de 23 de diciembre), por la Autoridad Portuaria de Bilbao (R CTBG 717/2022, de 27 de diciembre) o por la Autoridad Portuaria de Baleares (R CTBG 719/2022, de 10 de enero de 2023).

La aplicación de la doctrina contenida en los precedentes citados a este caso comporta necesariamente la confirmación de la restricción de acceso al plan de viabilidad económica y financiera y al plan de viabilidad comercial de la empresa adjudicataria, (incluyendo en esta restricción la del acceso a la justificación del tráfico mínimo de mercancías de los 36.0000 Tn con la viabilidad del proyecto en la medida en que forma parte de ese plan de viabilidad); pues son estos extremos los que el propio artículo 133 TRLCSP califica de confidenciales y son, precisamente, el tipo de contenidos que protege el límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG a fin de evitar perjuicios económicos y comerciales a las empresas afectadas.

12. Los anteriores razonamientos conducen a la estimación parcial de esta reclamación a fin de que, con arreglo a lo dispuesto en el fundamento jurídico quinto de esa resolución, se dé cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.3 LTAIBG y la APC proporcione un enlace directo y operativo a la información ya publicada y, por otro lado, conforme a lo dispuesto en el fundamento jurídico octavo, proporcione la fecha de firma del contrato entre ADIF y APC y la previsión de firma del contrato entre APC y la adjudicataria del contrato de explotación de la terminal en caso de obrar en su poder y, en caso contrario, comunique expresamente esta circunstancia a la interesada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA/ MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE)

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que en el plazo máximo de diez días facilite a la reclamante la siguiente información en los términos dispuestos en los fundamentos jurídicos quinto y octavo:

- firma del contrato entre ADIF Y APC para explotación de la terminal, prevista, según pliego de concurso de 19-7-23, para septiembre.



- Publicación BOE de la corrección de errores del citado concurso
- previsión de firma contrato con la PROPUESTA adjudicataria ERSHIP.
- justificación del procedimiento utilizado para este concurso BOE 28-7-23».

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo copia de la información entregada a la 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 octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1441 Fecha: 12/12/2024

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>