



## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:**

**N/REF:** 819/2024

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** RAOS ADITIVOS PARA LA CONSTRUCCION S.L.

**Dirección:** [REDACTED]

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

**Información solicitada:** Proyecto del Muelle de Raos 6-Fase 1.

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-1064 Fecha: 20/09/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 8 de marzo de 2024 el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de lo dispuesto en los artículos 13.d) y 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), la siguiente información:

*«I.- El Consejo de administración de la Autoridad Portuaria de Santander, por acuerdo de fecha 4 de noviembre de 2009, otorgó a mi representada una concesión de 2.447 m2 para la construcción y explotación de una terminal de uso particular para carga y tránsito de graneles pulverulentos en el Espigón Norte de Raos.*

*El mismo órgano acordó, el 30 de abril de 2019, la modificación del objeto de dicha concesión, permitiendo la carga y tránsito de áridos, por un periodo adicional de 7 años y medio en las condiciones que allí de establecen. RAOS ADITIVOS solicitó, el*



25 de abril de 2023, autorización para la modificación del proyecto de inversión comprometido en virtud de indicado acuerdo. El Consejo de administración acordó, el pasado 26 de febrero, denegar dicha solicitud.

Por otro lado, la Autoridad Portuaria de Santander está tramitando la ejecución del proyecto de construcción del MUELLE RAOS 6, en cuya área de actuación se encuentra la concesión administrativa de mi representada y el proyecto de inversión vinculado a la modificación de su objeto.

II.- En nuestra condición de interesados, justificada en el anterior apartado, y al amparo de lo dispuesto en los artículos 13.d) y 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y demás normativa de aplicación se solicita la vista de los expedientes:

1. Proyecto de construcción del Muelle Raos 6.
2. Modificación del proyecto de inversión comprometida por RAOS ADITIVOS en virtud del acuerdo del Consejo de administración de esa Autoridad Portuaria de fecha 30 de abril de 2019».
2. RAOS ADITIVOS PARA LA CONSTRUCCION S.L reitera su solicitud el 9 de abril de 2024, invocando en este caso tanto los artículos 4.1 b) y 53.1.a) LPAC, como la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG).
3. La Autoridad Portuaria de Santander, mediante resolución de 8 de abril de 2024, notificada el 9 de abril de 2024 —en la misma fecha en que se había producido la reiteración antes citada— facilita la siguiente respuesta:

«(...) tomando en consideración su condición de interesado en el procedimiento, se entiende conforme a derecho la solicitud de vista del expediente de “modificación del proyecto de inversión comprometida por RAOS ADITIVOS en virtud del acuerdo del Consejo de Administración de esta Autoridad Portuaria de 30 de abril de 2019”, encontrándose disponible en el siguiente enlace: [Expediente Raos Aditivos.pdf](#).

(...) En cuanto a la petición de vista del “proyecto de construcción del Muelle de Raos 6”, se entiende que debe denegarse dicha solicitud. El proyecto del Muelle de Raos 6-Fase 1 al que el solicitante hacer referencia, se encuentra en la actualidad sometido a condición suspensiva de conformidad con el Acuerdo del Consejo de

---

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



*Administración de la Autoridad Portuaria de Santander de 26 de febrero de 2024 por medio del cual se aprueba someter la aprobación económica del proyecto a “condición suspensiva consistente en la emisión de informe favorable de Puertos del Estado de conformidad con lo establecido por el artículo 18.1 e) TRLPEMM” y a la “obtención de la correspondiente autorización del Consejo de Ministros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 324 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público”.*

*Así, recoge el artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 39/2015), que “los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa”, indicando en su apartado segundo que “la eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior”.*

*El acto administrativo por el que se aprueba económicamente el proyecto del Muelle de Raos 6-Fase 1 no puede producir efectos desde la fecha en que se dicte en la medida en que el propio acto señala que se su eficacia viene condicionada a la emisión de informe favorable de Puertos del Estado y a la obtención de la correspondiente autorización por el Consejo de Ministros; encontrándose esta, por tanto, demorada.*

*El informe que emita Puertos del Estado podría, en su caso, no ser favorable, o pudiera ser que no se obtuviera Autorización del Consejo de Ministros y, por tanto, el proyecto tal y como se encuentra redactado en sus primeras fases podría no tener validez ni llegar a ser eficaz. Además, se considera que no se produce ningún perjuicio al solicitante que, cuando el proyecto avance en la tramitación, si llegara a aprobarse, se deberá publicar junto con los pliegos de la licitación siendo posible para la entidad Raos Aditivos de la Construcción conocerlo al tiempo que los posibles licitadores -en aras de asegurar el principio de concurrencia-.*

*En la medida en que el proyecto de construcción del Muelle de Raos 6 aún no se ha aprobado, ya que el acto de aprobación económica no puede desplegar efectos -y por tanto no puede tener ninguna consecuencia para Raos Aditivos de la Construcción, S.L.- en tanto en cuanto no se cumpla la condición suspensiva impuesta en su acto de aprobación económica, se entiende que la tramitación del mismo ha sido hasta ahora únicamente de carácter interno no pudiendo considerarse a Raos Aditivos de la Construcción, S.L. interesado en el procedimiento.*



*En el mismo sentido, respecto a la mención por el interesado en su escrito del artículo 13.d de la Ley 39/2015, que refiere que “quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, son titulares, en sus relaciones con ellas, de los siguientes derechos [...] d) al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico”, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno regula en su artículo 18 como causas de inadmisión de las solicitudes de información:*

*“a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general”.*

*De este modo, no se puede conceder a Raos Aditivos para la Construcción, S.L. acceso a la información solicitada».*

4. Mediante escrito registrado el 8 de mayo de 2024, la empresa solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

*«(...) Lo interesado por RAOS ADITIVOS en la solicitud que ha sido inadmitida por la Autoridad Portuaria de Santander entra en el concepto legal de información pública. Lo que se ha pedido es algo ya finalizado por la Autoridad Portuaria y es consecuencia del ejercicio de sus funciones de gestión del puerto de interés general de Santander.*

*Se trata, además, de una información que es relevante para poder conocer la forma en que ese organismo ha proyectado y decidido la realización de las obras en el dominio público portuario. Ello con independencia del momento procedimental en que se encuentre el procedimiento para la ejecución de obras y que esté pendiente de aprobación presupuestaria. La solicitud de RAOS ADITIVOS responde, por lo tanto, a la finalidad de la Ley 19/2013.*

*En ese sentido, el proyecto de construcción del Muelle de Raos 6 es relevante para el futuro de ese muelle y para las concesiones que se encuentran a su alrededor y*

---

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



que podrían quedar afectadas si finalmente se aprueba su presupuesto y su ejecución.

Por esta razón, aportará luz sobre las bases en que el organismo portuario toma sus decisiones y, concretamente, la de cómo planea llevar a cabo la construcción de un nuevo muelle.

2.3.- La Autoridad Portuaria justifica la inadmisión en el artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, porque considera que el Proyecto está en fase de elaboración. Sin embargo, es importante señalar que la información a la que se ha solicitado acceso, al contrario de lo que indica la Autoridad Portuaria, no es un documento en curso de elaboración, sino que se trata de un documento ya elaborado conforme al artículo 233 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El documento solicitado ya ha sido elaborado y está finalizado, más allá de que sea necesaria su posterior aprobación económica mediante un informe de Puertos del Estado al amparo del 18.1 e) del TRLPEMM y una autorización del Consejo de Ministros por aplicación del artículo 324 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Pero, además, se da el caso que durante el tiempo que ha transcurrido desde la inadmisión de la solicitud de información, Puertos del Estado ya ha autorizado el Proyecto en cuestión lo que refuerza el argumento de esta parte y refuerza el derecho de RAOS ADITIVOS en acceder a dicha información.

Tal y como ha reconocido este mismo CTBG en su resolución, RT 0400/2022 [Expte. 1797-2023], sobre el acceso al Proyecto básico de construcción del centro integrado de formación profesional en el Puerto de Laredo “el derecho de información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

“La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público



en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información». De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.” (FJ. 3º).”.

Así, en esa misma Resolución, este mismo CTBG al interpretar la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, señala que “el concepto de elaboración o fase de publicación no puede proyectarse sobre todos y cada uno de los documentos que integran un expediente en tramitación”.

En la misma línea, el Tribunal General de la Unión Europea se ha mostrado partidario de permitir el acceso a los documentos que obran en procedimientos que se encuentran en tramitación. Así, ha anulado una decisión del Parlamento Europeo denegatoria de un informe de auditoría sobre las dietas de los parlamentarios en proceso de modificación, así como la denegación de acceder a un documento sobre las propuestas emitidas por los diferentes Estados en el proceso de modificación del Reglamento 49/2001 de acceso a la información.

En definitiva, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, contempla la inadmisión de la solicitud cuando la información esté en curso de elaboración o publicación general, no cuando el procedimiento se encuentre en tramitación. Por ello, el acceso a la información será posible, aunque el procedimiento no haya finalizado. Como es el caso.



*En este sentido, debe señalarse que, en el caso de esta reclamación, RAOS ADITIVOS no solicita acceso a todo el expediente, que entendemos que está en tramitación, sino que lo que se solicita es el acceso al propio proyecto ya elaborado, que ya existía cuando la solicitud se presentó y que es totalmente independiente de la posterior aprobación presupuestaria del mismo.*

*Por todo ello, resulta contrario a derecho invocar la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18 y procede la estimación de la reclamación presentada».*

5. Con fecha 9 de mayo de 2024, 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 3 de junio de 2024 tuvo entrada en este Consejo, escrito en el que se señala lo siguiente:

*«Para fundamentar esta reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trae a colación la resolución, RT 0400/2022 [Expte. 1797-2023], sobre el acceso al Proyecto básico de construcción del centro integrado de formación profesional en el Puerto de Laredo. En esta reclamación, sin embargo, el Proyecto se encontraba finalizado, y lo que se encontraba aún en tramitación era el otorgamiento de la licencia de obras para la ejecución del mismo. En este sentido, no nos encontramos ante supuestos de hecho equivalentes en la medida en que, tal y como se puso ya de manifiesto en el oficio de esta Autoridad Portuaria del mes de abril, la falta de autorización por el Consejo de Ministros puede condicionar que el proyecto no salga adelante en los términos en los que se encuentra actualmente redactado, y, por tanto, se puede entender que se encuentra aún en fase de elaboración.*

*De hecho, en resolución del Consejo de Transparencia R/1003/2022, se indica que “en relación con la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, este Consejo ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de la misma. Sirva de ejemplo lo manifestado en la resolución R CTBG 2023-0152, de 13 de marzo, que recoge lo expresado en otras anteriores: «(...) entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general.»”; supuesto en el que nos*



encontramos en este momento en que el proyecto terminado y aprobado será próximamente accesible en el momento de la licitación, en el mismo tiempo y momento que el resto de posibles licitadores.

Por otro lado, la resolución del Consejo de Transparencia a la que hace mención el reclamante, recoge también que “el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”. De esta manera, se considera adecuada la aplicación de la limitación del derecho de acceso a la información pública en la medida en que el interés del sujeto no se ve perjudicado de acuerdo con lo ya recogido en el oficio elaborado por este organismo: “Además, se considera que no se produce ningún perjuicio al solicitante que, cuando el proyecto avance en la tramitación, si llegara a aprobarse, se deberá publicar junto con los pliegos de la licitación siendo posible para la entidad Raos Aditivos de la Construcción conocerlo al tiempo que los posibles licitadores -en aras de asegurar el principio de concurrencia-“».

6. El 5 de junio de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 17 de junio de 2024 en el que señala:

« (...) Toda vez que la documentación solicitada por RAOS ADITIVOS constituye una pieza fundamental para entender la postura adoptada por los responsables públicos en relación con unas obras que serán realizadas en el dominio público portuario; resulta evidente el carácter público de dicha información. Es más, el acceso al Proyecto resulta trascendental para conocer el devenir del puerto en relación con el futuro del muelle y las concesiones administrativas que se encuentran alrededor del mismo, entre ellas, la de RAOS ADITIVOS.

En definitiva, la solicitud formulada por RAOS ADITIVOS está orientada a obtener información de carácter público, justificando su interés legítimo en la finalidad de la LTAIBG. Lo que hace indudable la pertinencia de que esta parte haya presentado reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de conformidad con el artículo 24 de la LTAIBG, (...)



2.2.- *Sobre las causas de inadmisión de la solicitud de acceso a la información del art. 18 LTAIBG y las causas de limitación del art. 14 LTAIBG.*

*La Autoridad Portuaria de Santander en su escrito de 29 de mayo de 2024, se mantiene en la postura de considerar que la solicitud efectuada por RAOS ADITIVOS no debe ser tramitada toda vez que no puede considerarse que el proyecto está finalizado, al no contar con la autorización del Consejo de Ministros; debiendo considerar, por tanto, que continúa en fase de elaboración. Es más, hace alusión a la resolución del Consejo de Transparencia R/1003/2022, para sostener que:*

*(...)*

*Sin embargo, como ya adelantaba el Tribunal General de la Unión Europea respecto a la referida causa de inadmisión sostenida en este caso por la Autoridad Portuaria de Santander, se debe autorizar a las partes interesadas a acceder a los documentos que integren procedimientos que, aun no habiendo finalizado, se encuentren en fase de tramitación.*

*En esta misma línea, el CTBG se ha pronunciado sobre documentos en tramitación en la Resolución de la Reclamación art. 24 LTAIBG (N/REF: Expte. 2881-2023), de 4 de abril de 2024, afirmando que, aunque un expediente no esté finalizado, no impide a las partes interesadas en el mismo acceder a la documentación e información que lo conforma: (...)*

*En nuestro caso, resulta que el Proyecto está elaborado a la espera de la autorización del Consejo de Ministros por lo que el documento existe y nada obsta a que RAOS ADITIVOS pueda tener acceso al mismo.*

*Indistintamente de lo expuesto, considera la Autoridad Portuaria de Santander que se ajusta a derecho la limitación del derecho de RAOS ADITIVOS a acceder a la nformación pública solicitada, toda vez que (...).*

*En este sentido, a efectos de la Administración, no se debería entrar a valorar si el acceso o no a la documentación solicitada puede llegar a suponer a RAOS ADITIVOS algún tipo de perjuicio; sino que lo que aquí se debe entrar a analizar es la procedencia del derecho del solicitante a acceder a la información y, en concreto, si la finalidad por la que se solicita resulta o no, contraria a las disposiciones de la LTAIBG (...)*

*La información solicitada por RAOS ADITIVOS no se encuadra entre los supuestos del artículo 14.1 LTAIBG, toda vez que el acceso a la misma no supondría ningún*



*daño o perjuicio en los términos expresados por el precepto analizado. Además de que, como ya se ha indicado en anteriores alegaciones, nos encontramos en un ámbito en el que existe un claro interés público que determina la pertinencia de acceso a la documentación requerida por esta parte (...)*

*En consecuencia, cabe entender que, ante la falta de un perjuicio de los recogidos en el artículo 14 LTAIBG; la postura adoptada por la Administración ha sido de un marcado carácter discrecional, por lo que no habría lugar a desestimar la petición acceso a la información del expediente administrativo (...).*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)<sup>3</sup> 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.](#)<sup>4</sup>, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup>, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)<sup>6</sup> 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 sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

---

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

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

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

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



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 sobre el «*Proyecto de construcción del Muelle Raos 6*» y la «*modificación del proyecto de inversión comprometida por RAOS ADITIVOS en el puerto de Santander*».

La Autoridad Portuaria de Santander facilita el *expediente de modificación del proyecto de inversión comprometida por RAOS ADITIVOS*, pero deniega el acceso al proyecto de construcción del muelle de Raos 6-Fase 1 con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39 LPACAP, ya que el proyecto se encuentra sometido a condición suspensiva (de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Santander de 26 de febrero de 2024) y no se encuentra aprobado, por lo que aplica la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG, referido a «*información que esté en curso de elaboración o de publicación general*».

4. Centrada la cuestión en los términos descritos, corresponde verificar la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la Administración prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG para denegar el acceso a parte de la información solicitada, la referente al *Proyecto de construcción del Muelle Raos 6*, según el cual, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes «*[q]ue se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general*».

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión, partiendo de la premisa de la formulación amplia con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el alcance de la misma. Sirva de ejemplo lo manifestado en la resolución R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, que recoge lo expresado en otras anteriores: «*(...) entiende este Consejo de Transparencia que la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada*



*(por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general».* En definitiva, la causa de inadmisión invocada permite inadmitir aquellas solicitudes de acceso a información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente; esto es, que está todavía en fase o en curso de elaboración o de publicación. En este sentido se recuerda que no debe confundirse información en curso de elaboración con expediente en desarrollo o tramitación. Es decir, que puede que unos expedientes se encuentren inacabados pero que en ellos conste información o documentación ya elaborada y, por lo tanto, finalizada, que pueda ser proporcionada.

Como señalaba este Consejo en la resolución R CTBG 152/2023, de 13 de marzo, *«(...) la causa de inadmisión del artículo 18.1 a) debe entenderse relacionada con el hecho de que la información está elaborándose o cuya publicación general está siendo preparada. Lo que está implícito en esta causa de inadmisión es que la información aún no está elaborada (por lo que no se incluiría dentro del propio concepto de información pública del artículo 13 de la LTAIBG) o que la misma va a ser publicada de tal manera, que, en un plazo de tiempo razonable, pueda ser accesible con carácter general.»*. Se destaca, así, que son circunstancias que no están llamadas a prolongarse en el tiempo, sino que dichas situaciones finalizarán con la elaboración de la información (debiendo permitirse a partir de ese momento el acceso) o con su publicación.

5. En este caso, como se ha señalado, el reclamante solicita la copia de un proyecto que corresponde a un expediente que, de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Santander de 26 de febrero de 2024, se encuentra sometido a condición suspensiva consistente, por un lado, en la emisión de informe favorable de Puertos del Estado y, por otro lado, en la previa autorización del Consejo de Ministros.

Esa doble condición suspensiva deriva de lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) y en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE (LCSP). Así el artículo 18.1.e) TRLPEMM establece como función propia de Puertos del Estado la de *«[e]mitir informe vinculante sobre los proyectos que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias. En*



todo caso, procederá la emisión de informe vinculante sobre los proyectos de obras cuyo presupuesto exceda de 3.000.000 de euros o estén financiados con fondos procedentes de la Unión Europea o de otros organismos internacionales». Por otro lado, el artículo 324.1 LCSP dispone que «[l]os órganos de contratación de las entidades del sector público estatal que tengan la consideración de poder adjudicador en virtud de lo establecido en el apartado 3 del artículo 3 de la presente Ley necesitarán la autorización del Consejo de Ministros para celebrar contratos en los siguientes supuestos (...); especificándose de forma expresa en su segundo apartado que «[l]a autorización del Consejo de Ministros a que se refiere el apartado anterior deberá obtenerse antes de la aprobación del expediente».

De lo anterior se desprende que asiste la razón a la Autoridad Portuaria de Santander cuando sostiene que el proyecto de construcción cuyo acceso se pretende no puede estimarse finalizado, pues en el momento de solicitarse el acceso no se contaba ni con el informe del Puertos del Estado ni con la autorización del Consejo de Ministros. No se aprecia, por tanto, la confusión entre documento en elaboración y expediente en elaboración que parece denunciar la reclamante pues es el proyecto en sí, al estar sometida su aprobación a una doble condición suspensiva, el que todavía se encuentra en fase de elaboración.

6. En conclusión, con arreglo a lo expuesto, procede la desestimación de la reclamación al resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 18.1.a) LTAIBG, debiéndose añadir que la propia Autoridad Portuaria de Santander ha confirmado que, una vez esté finalizado y aprobado el proyecto será objeto de publicación para su acceso por todos los posibles licitadores.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por RAOS ADITIVOS PARA LA CONSTRUCCION S.L. frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24

---

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



de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>8</sup>, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, 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](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG  
Número: 2024-1064 Fecha: 20/09/2024

---

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

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