



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-076092

N/REF: 1401-2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Copia de expediente de contratación menor.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 23 de enero de 2023 el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, 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:

«Estando interesado en el contrato menor realizado en mayo de 2022 cuyo beneficiario es (...) con objeto del mismo "Servicios profesionales de comunicación", por valor de 10.785 euros, con número de petición PET22-0429 y número de pedido PC22-0385,

SOLICITO

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

Copia completa del expediente de contratación incluyendo desde la autorización inicial, la justificación de la necesidad de la contratación, autorización del gasto y pago del contrato.

Además solicito que toda la documentación me sea entrega en formato electrónico para facilitar el análisis y lectura de la misma (...)».

2. La AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 13 de abril de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) El acceso a la información objeto de esta la solicitud supondría un claro perjuicio a la “igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”, así como a las “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, límites contenidos en los apartados f) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG.

En efecto, los límites del artículo 14 tienen como objetivo proteger otros intereses legítimos que pueden quedar desprotegidos. Es decir, los límites existen para proteger información que no debe ser pública porque, si lo fuera, podría afectar a otros intereses privados o públicos. Estos límites están tasados en la ley y, entre ellos, está el referido a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, así como la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

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

Tal como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, 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 interferiría 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 los organismos portuarios 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. (...).

3. Mediante escrito registrado el 14 de abril de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«Se me deniega información pública alegando que el Puerto de Cartagena está bajo investigación judicial, algo que es falso, puesto a quien está investigando la justicia es a su expresidenta (...). Deniegan el acceso a contratos públicos, en lo que parece un intento de ocultar información».

4. Con fecha 20 de abril de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA 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 17 de mayo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) De conformidad con lo previsto en el apartado 1 del artículo 6 del Real Decreto-ley 12/2018, la identificación de los servicios esenciales y de los operadores que los presten se efectuará por los órganos y procedimientos previstos por la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y su normativa de desarrollo, en particular el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas.

De estas funciones atribuidas por Ley y de acuerdo con dicho Real Decreto, se desprende su condición de Infraestructura Crítica, ya que los puertos desempeñan un papel estratégico en la economía del país, facilitando el comercio marítimo, el

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

transporte de mercancías y la conexión con otros puertos nacionales e internacionales.

Por ello, facilitar el acceso al contenido de un contrato que tiene por objeto los servicios profesionales de comunicación podría afectar a la seguridad pública o a otros intereses protegidos por la ley Portuaria. Es decir, la divulgación de información sensible relacionada con la seguridad de una infraestructura crítica podría comprometer su funcionamiento, la seguridad de las instalaciones o el cumplimiento de las obligaciones legales. (...)

Dada la naturaleza de la información solicitada en el presente caso, su divulgación podría perjudicar a los intereses económicos y comerciales tanto de la parte contratista como de la APC, en su condición de contratante, dado que el acceso a dichos datos, procesos o procedimientos por parte de terceros podrían tener incidencia en el ámbito del mercado o la actividad económica de las entidades siendo aplicable también el límite del apartado h) del artículo 14 de la LTAIBG.

Desde la perspectiva del sujeto privado, un licitador o una adjudicataria, la invocación del límite resultaría procedente cuando el conocimiento por un tercero de la información en cuestión pueda suponer un perjuicio económico o desventaja frente a sus competidores en el mercado, como resultaría en el caso de este contrato menor. (...)

Por último, se debe recordar que el art. 18.1.e) de la LTAIBG, establece “Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (...) e) que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.”

Para el presente caso, el solicitante no solo se limita a realizar la solicitud de acceso objeto de este expediente, si no que realiza multitud de peticiones consecutivas, a saber:

23/01/2023 bajo el número 001-76092 (...)

23/01/2023 bajo el número 001-76088 (...)

29/01/2023 bajo el número 001-76266 (...)

30/01/2023 bajo el número 001-76281 (...)

10/02/2023, bajo el número 001-76636 (...)

Teniendo en cuenta esto, resultan abusivas por cuanto el volumen de solicitudes es un reflejo abusivo del derecho de acceso a información pública, desde una perspectiva cualitativa.

En este sentido, el art. 7 Cc dispone que “Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo (...)”.

El abuso viene determinado por el exceso en el ejercicio del derecho, que se pone de manifiesto por la desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla. (...)».

5. El 19 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 31 de mayo de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

« (...) ninguno de los contratos por los que he solicitado información ha sido requerido por la autoridad judicial que investiga a la expresidenta de la APC, por lo que no hay motivo para suponer que el cumplimiento de la ley de transparencia y buen gobierno concediéndome acceso a los mismos, acceso que en ninguna circunstancia me podría se denegado puesto que se dan todos los requisitos instaurados en la citada ley de transparencia, pudiera causar perjuicio alguno.

(...) si la tesis de la APC fuera aceptada, supondría de facto, que cualquier expediente de contratación pudiera ser secreto y por tanto denegar su acceso, algo que choca de frente con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que ya en su preámbulo indica “La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”

Y este principio fundamental de la citada ley es el que intento practicar con motivo de mi solicitud de acceso a los expedientes de contratación solicitados a la APC. (...)

Además, se da la circunstancia que en todas mis solicitudes de acceso la APC hizo uso de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 20 de la citada Ley 19/2013 (...). A la vista de la denegación sistemática de la APC a mis solicitudes de acceso a información pública y las motivaciones dadas, en ningún momento estuvieron reuniendo la información que había pedido, más bien todo hace indicar que utilizaron de forma fraudulenta el citado artículo para alargar el proceso de respuesta (...).».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), 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 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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>

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al expediente completo de un contrato menor, incluyendo la autorización inicial, la justificación de la necesidad de la contratación, la autorización del gasto y el pago del contrato.

El organismo requerido resolvió denegar el acceso al expediente por considerar que concurrían los límites de las letras f) y g) del artículo 14.1 LTAIBG, respectivamente la igualdad de las partes en los procesos judiciales y tutela judicial efectiva, y las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, por cuanto *«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 interferiría de manera directa en las labores de control que se están realizando por este Tribunal»*.

Posteriormente, en fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, invoca adicionalmente el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, la protección de sus intereses económicos y comerciales, y de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG, al considerar la solicitud abusiva por el volumen de peticiones realizadas recientemente.

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»*.

En el presente caso, el órgano competente amplió el plazo máximo para resolver en aplicación de lo establecido en el artículo 20.1 LTAIBG. La ampliación de plazo para resolver, según el criterio CI/005/2015, de 14 de octubre, de este Consejo *«(...) por tratarse de una excepción al plazo general, deberá ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada»*. En este sentido, se ha señalado ya que la correcta aplicación de esta posibilidad de ampliación de plazo se ciñe a dos supuestos: (i) *«el volumen de datos o informaciones»* y (ii) *«la complejidad de obtener o extraer los mismos»*; debiéndose justificar su concurrencia de forma expresa y en relación con el caso concreto.

En este caso, el acuerdo de ampliación de plazo carece de justificación, teniendo en cuenta, como señala el reclamante, que no se ha procedido a una recopilación de datos de naturaleza compleja, sino a denegar el acceso por los motivos ya señalados.

Desde la perspectiva apuntada conviene recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. Centrada la cuestión en estos términos, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado sobre una cuestión sustancialmente idéntica en una reclamación del mismo interesado, referida igualmente a la actividad contractual de la Autoridad Portuaria, y cuyas conclusiones son plenamente trasladables a este supuesto.

Así, en la resolución de este Consejo R CTBG 0763-2023, de 18 de septiembre, en relación con la petición de acceso a dos expedientes de contratación menores, incluyendo justificación, autorización del gasto, factura, y justificación del pago de los contratos realizados por la Autoridad Portuaria de Cartagena, se señalaba lo siguiente:

«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. Siendo esta su finalidad, entender incluidos con carácter general en el límite del artículo 14.1.f) LTAIBG todo tipo de documentos administrativos relacionados directa o indirectamente con un proceso judicial, comportaría una interpretación extensiva del mismo y, por tanto, contraria al criterio general de interpretación estricta de las limitaciones del derecho de acceso que ya se ha mencionado y a la aplicación ponderada y proporcionada que exige el artículo 14.2 LTAIBG.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391) pone el acento en la es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho, en principio, el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación—.

De la jurisprudencia sentada en la citada sentencia se desprende que, a diferencia de lo que sucede con la información de naturaleza estrictamente procesal generada en el marco de un procedimiento judicial, el acceso a la información elaborada por un sujeto obligado por la LTAIBG para ser presentada ante un órgano judicial se rige por lo dispuesto en la LTAIBG, correspondiendo por tanto la competencia para decidir al órgano, organismo o entidad en cuyo poder obren los contenidos o los documentos solicitados, el cual deberá resolver las solicitudes de acceso con arreglo a las reglas que en la propia LTAIBG se establecen. Entre ellas se encuentran indudablemente los límites previstos en el artículo 14.1 LTAIBG cuya aplicación, sin embargo, como tantas veces se ha señalado, no es automática, sino que ha de ser «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección» como exige el artículo 14.2 LTAIBG; debiendo en consecuencia ponderarse caso por caso, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si prevalece la protección de los bienes jurídicos amparados por el límite o el interés público superior al que sirve el principio de transparencia. Este mismo régimen se ha de aplicar, con mayor razón aún, a la información pública que obre en poder de un sujeto obligado por la LTAIBG y que haya sido elaborada o adquirida con anterioridad a la apertura de un proceso judicial.

(...) Tomando en consideración cuanto se acaba de indicar, es claro que la información a la que se pretende acceder no es de naturaleza estrictamente procesal, sino que ha sido elaborada por la entidad reclamada en el marco de su actividad contractual y, por tanto, extraprocesal; debiéndose realizar la ponderación exigida por el artículo 14.2 LTAIBG.

Por lo que respecta a la aplicabilidad del límite, señala la Autoridad Portuaria que los contratos objeto de la solicitud «están siendo objeto de investigación por el

Juzgado de Instrucción nº1 de Cartagena», por lo que su difusión interferiría de manera directa en las labores del órgano jurisdiccional, afectaría a la eficacia de su actividad investigadora y sería susceptible de entorpecer la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria.

Pues bien, aunque, como se ha indicado, el hecho de que exista un proceso judicial en curso no permite denegar con carácter general el acceso a los documentos obrantes en poder de un sujeto obligado que guarden relación con dicho proceso, en el presente caso se aprecia la concurrencia de circunstancias singulares que han de ser tomadas en consideración. En efecto, en la línea de lo indicado por la Administración, este caso son los propios expedientes de contratación los que están siendo objeto de investigación por parte de la autoridad judicial por lo que, si bien es cierto que este Consejo considera que esa concreta información (contenido de expedientes de contratación) se trata de una información pública que debe proporcionarse al solicitante, también lo es que el acceso a la información solicitada en este momento comporta un riesgo real de producir una alteración del equilibrio de las partes en el mencionado proceso judicial, perjudicando la posición procesal y de defensa de alguna de ellas».

6. 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. No procediendo, por tanto, analizar el resto de límites invocados.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

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

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

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: 2023-0863 Fecha: 18/10/2023

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>