



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 656/2021

S/REF: 001-056270

N/REF: R/0656/2021; 100-005618

Fecha: La de firma

Reclamante: CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL S.A.U

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/Autoridad Portuaria de Valencia

Información solicitada: Pliegos de concesiones administrativas otorgadas a las tres terminales de contenedores del Puerto de Valencia

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la FEDERACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA (FVET), 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 fecha 15 de marzo de 2021, solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, la siguiente información:

- *Que la operativa terrestre de las terminales de contenedores resulta fundamental para el funcionamiento de los vehículos dedicados al transporte por carretera que acceden al recinto portuario para atender a la actividad de recepción y entrega de los contenedores en dichas instalaciones.*

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

- *Que, con cierta frecuencia, dicha operativa de recepción y entrega de contenedores se ve afectada por distintas circunstancias que provocan esperas y paralizaciones de larga duración de los vehículos que transportan los contenedores por carretera, lo que acaba repercutiendo en su rentabilidad y en la atención de sus obligaciones de carácter comercial, legal, etc.*
- *Que existen medidas que las terminales de contenedores podrían adoptar y que indudablemente permitirían paliar esta problemática, como la ampliación de los horarios de servicio de recepción y entrega, la puesta en servicio de una mayor dotación de maquinaria y personal, entre otras.*

SOLICITA: La documentación correspondiente a los pliegos que establecen las condiciones de las concesiones administrativas otorgadas por la Autoridad Portuaria de Valencia a las tres terminales de contenedores que operan en el Puerto de Valencia, MSC TERMINAL VALENCIA, CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL y APM TERMINALS VALENCIA.

2. Teniendo en cuenta que la información solicitada afectaba a derechos e intereses de tercero, en este caso los concesionarios señalados en el suplico de la solicitud de la FVET, la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, procedió, a tenor de lo previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, a dar trámite de audiencia las siguientes sociedades afectadas
 - MSC TERMINAL VALENCIA, S.A.U. (MSC)
 - APM TERMINAL VALENCIA (APM)
 - CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL SOCIEDAD ANONIMA (CSP)

3. Con fecha 22 de junio de 2021, la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, dictó resolución, comunicando a la entidad solicitante lo siguiente:

CONCEDER EL ACCESO PARCIAL a la información solicitada por la FVET mediante escrito dirigido a esta Autoridad Portuaria de fecha 20 de abril de 2021 y referencia VA-E-00619-21, en lo que atañe a los siguientes documentos, habiéndose omitido de los mismos la información afectada por la normativa de protección de datos [artículo 15 de la LTAIBG] y aquella que afecta a intereses económicos y comerciales [artículo 14.1.h) de la LTAIBG]:

I. "CONTRATO: DE ADJUDICACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE MANIPULACIÓN DE CONTENEDORES Y OPERACIONES COMPLEMENTARIAS EN UNA TERMINAL PUBLICA DE CONTENEDORES EN EL PUERTO DE VALENCIA, SUSCRITO ENTRE LA AUTORIDAD PORTUARIA

DE VALENCIA Y LA MERCANTIL MARÍTIMA VALENCIANA, S.A. POR UN PLAZO DE VEINTICINCO (25) AÑOS'.

II. "Resolución del procedimiento de adjudicación de una Terminal de Contenedores en el Puerto de Valencia, sita en el Muelle Adosado al viejo cauce del río Turia (Muelle de Fangos) del Puerto de Valencia".

III. "CONTRATO Nº: 01/99 se PARA LA EXPLOTACIÓN DE LA TERMINAL POLIVALENTE Nº 1, SITUADA EN EL EXTREMO SUR DEL MUELLE DE LEVANTE DEL PUERTO DE VALENCIA, SUSCRITO ENTRE LA AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA Y TERPORT-COMBITERMINAL-CESA STV, S.A., POR UN PLAZO DE VEINTE (20) AÑOS".

IV. "CONTRATO Nº: 06/02 SUSCRITO ENTRE TCV STEVEDORING COMPANY, S.A. Y LA AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, PARA LA EXPLOTACIÓN DE LA "TERMINAL POLIVALENTE Nº 1 AMPLIADA, SITUADA EN EL EXTREMO SUR DEL MUELLE DE LEVANTE DEL PUERTO DE VALENCIA': HASTA EL 15 DE SEPTIEMBRE DE 2.019."

Se ha de resaltar que las tarifas máximas a aplicar por los concesionarios se hallan publicadas en el siguiente enlace del portal web de la Autoridad Portuaria de Valencia: <https://www.valenciaport.com/negocio/tasas-y-tarifas/terminales-de-mercancias/>

SEGUNDO.- ORDENAR que el acuerdo anterior no surta efecto hasta que no haya transcurrido previamente el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que éste se haya formalizado, o, caso de haber sido formalizado, no haya sido resuelto aquél confirmando el derecho de la FVET a recibir la información.

3. Ante esta respuesta, con fecha de entrada el 26 de julio de 2021, CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL. S.A.U presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido resumido:

PRIMERA. - EL CONTROL DE LA ACTUACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y LA FINALIDAD DE LA LTAIBG

La APV, en su resolución, lleva a cabo un análisis del acceso a la información pública centrado, básicamente, en la no necesidad de motivación de las solicitudes por parte de los interesados, y en la aplicación de los límites al acceso a la información pública relacionados con los

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

secretos comerciales e información confidencial en los documentos a los que se pretende acceder (artículo 14 LTAIBG).

Sin embargo, la Resolución de la APV no analiza un elemento esencial de la solicitud de la FVET, cuál es su adecuación a los fines de la LTAIBG. Como puede apreciarse, la finalidad de la LTAIBG es la de permitir a los ciudadanos un adecuado escrutinio y control de la acción de los responsables públicos. Es, pues, el control de la actuación pública, la finalidad que preside la LTAIBG.

Ciertamente, el artículo 17.3 LTAIBG dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, el mismo precepto señala que si se exponen los motivos por los que solicita la información, estos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución.

Como puede observarse, la solicitud de la FVET no guarda relación alguna con la finalidad de control de la actuación pública y evidencia, por el tenor literal de la propia solicitud, sin necesidad de complejas interpretaciones, que únicamente persigue la protección de un interés particular de sus asociados. Es cierto que el artículo 13 LTAIBG no distingue entre un interés público o un interés particular o privado, pero es igualmente cierto que el derecho de acceso a la información pública no es un derecho tan ilimitado o absoluto que garantice el acceso a toda la información pública en cualquier materia o a cualquier persona, ya que está sujeto a los límites que la propia LTAIBG establece.

Estos límites vienen representados en la norma del siguiente modo:

Los previstos en el artículo 14 LTAIBG. Los derivados de la normativa de protección de datos, a los que se refiere el artículo 15 de la LTAIBG. Los supuestos de inadmisión de las solicitudes establecidas por el artículo 18 de la LTAIBG.

SEGUNDA. - LA APV DEBIÓ HABER INADMITIDO LA SOLICITUD DE LA FVET POR SU CARÁCTER ABUSIVO Y NO JUSTIFICADO CON LA FINALIDAD DE TRANSPARENCIA DE LA LTAIBG.

Como hemos expuesto en los antecedentes, la solicitud, según se expresa en el propio escrito de la FVET, de 15 de marzo de 2021, que obra en el expediente, se fundamenta en lo siguiente:

a) Que la operativa terrestre de las terminales de contenedores resulta fundamental para el funcionamiento de los vehículos dedicados al transporte por carretera que acceden al recinto portuario para atender a la actividad de recepción y entrega de los contenedores en dichas instalaciones.

Esta afirmación no guarda relación alguna con la LTAIBG ni con ninguna norma del nuestro ordenamiento jurídico que habilite la solicitud de acceso a la información que esté en poder de los poderes públicos.

b) Que, con cierta frecuencia, dicha operativa de recepción y entrega de contenedores se ve afectada por distintas circunstancias que provocan esperas y paralizaciones de larga duración de los vehículos que transportan los contenedores por carretera, lo que acaba repercutiendo en su rentabilidad y en la atención de sus obligaciones de carácter comercial, legal, etc.

Esta afirmación tampoco está vinculada con ninguna finalidad de control de los responsables públicos o a la fiscalización de su actuación.

Como puede observarse, lo que preocupa a la FVET es la duración de las operaciones, y la rentabilidad del negocio de sus asociados. Ni siquiera indiciariamente puede deducirse en qué medida el acceso a la información de mi representada pueda estar relacionada con los fines que propugna la LTAIBG.

e) Que existen medidas que las terminales de contenedores podrían adoptar y que indudablemente permitirían paliar esta problemática, como la ampliación de los horarios de servicio de recepción y entrega, la puesta en servicio de una mayor dotación de maquinaria y personal, entre otras.

Se plantea aquí la verdadera intención de la solicitante, que no es otra que "presionar" a los concesionarios para que adopten medidas que redunden en beneficio de los asociados de la FVET. La protección de los derechos de sus asociados puede ser una de las finalidades de la FVET, pero nada tiene que ver con la LTAIBG.

Del texto de la solicitud se evidencia que la información que se requiere no sirve en modo alguno para controlar cómo se toman las decisiones en la APV o cómo actúan sus representantes públicos. Es decir, no persigue una finalidad de control público o de rendición de cuentas.

De lo anterior no cabe otra que concluir que la FVET, en manifiesto fraude de ley, y abuso de derecho, ha empleado la LTAIBG como medio de "presión" indirecto para alcanzar una finalidad meramente comercial y privada, que nada tiene que ver con los fines perseguidos por la norma.

Sentado lo anterior, la APV ha omitido el análisis más relevante en el caso que nos ocupa, que no es otro que la posible concurrencia de la causa de inadmisión de la solicitud de la FVET prevista en el artículo 18.1 e) LTAIBG, que prevé como incursas en causa de inadmisión las

solicitudes "Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley".

La doctrina del abuso del derecho es uno de los conceptos denominados concepto jurídico indeterminado, que se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado según reiterada doctrina jurisprudencial, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

En tal sentido el ejercicio de un derecho es contrario a la buena fe no sólo cuando se utiliza para una finalidad objetiva o con una función económico-social distinta de aquella para la que ha sido atribuida a su titular por el ordenamiento jurídico, sino también cuando se ejercita de una manera o en unas circunstancias que lo hacen alevoso, según las reglas que la conciencia social impone al tráfico.

El artículo 7.2 CC prevé expresamente la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso, y en el caso que nos ocupa, tales medidas vienen determinadas por la inadmisión de la solicitud realizada en con manifiesto abuso de derecho.

Pues bien, como se ha expuesto, la solicitud de la FVET no puede, ni remotamente, ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad, conclusión que se extrae sin dificultad de una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, como es el propio texto y finalidad manifestada en la solicitud.

Todavía más, es evidente que la FVET persigue una finalidad espuria, que para nada está relacionada con los fines de la LTAIBG, y, como veremos a continuación, incurre incluso en el fraude de ley, para alcanzar sus objetivos.

TERCERA.- LA APV DEBIÓ HABER RECHAZADO LA SOLICITUD DE LA FVET POR AFECTAR A LOS INTERESES ECONÓMICOS Y COMERCIALES DE CSPV.

Otro de los límites de acceso a la información viene representado por el artículo 14.1 h) LTAIBG, que dispone que el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para "Los intereses económicos y comerciales", por la necesaria protección de los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas, así como la competencia leal entre ellas.

En términos generales, el límite de los "intereses económicos y comerciales" está estrechamente vinculado con la libertad de empresa amparada por el artículo 38 CE y al art.

41.2.b de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo objetivo principal es impedir atentados contra la libre competencia o las posiciones en las negociaciones de los operadores económicos.

Este límite protegería también los intereses de aquellos sujetos privados cuya información económica o comercial sensible (normalmente, secretos comerciales) esté en poder de las entidades públicas al ser información obtenida en el ejercicio de sus funciones.

La FVET pretende obtener una posición de ventaja en las negociaciones de sus asociados con las empresas concesionarias, y para ello pretende acceder a la información de sus relaciones internas con la Autoridad Portuaria, que CSPV facilitó a la Administración la información que esta le exige para el ejercicio de sus funciones.

Este proceder, no solo es ajeno, como se ha dicho, a los fines de la LTAIBG, es que es contrario al artículo 38 CE, ya que, de aceptarse este planteamiento, toda empresa interesada en obtener información sensible de un competidor, que haya sido aportada a una Administración Pública, podría acudir a la LTAIBG, soslayando las limitaciones derivadas de la libre competencia o las posiciones en las negociaciones de los operadores económicos, en manifiesto abuso de derecho y fraude de ley.

Buena prueba de ello es la página web de la FVET (21.07.2021).

A la vista de lo expuesto SOLICITO al CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, que, teniendo por presentada esta RECLAMACIÓN, acuerde dejar sin efecto la Resolución de 22 de junio de 2021, de la Autoridad Portuaria de Valencia, por la que se concede acceso parcial a la información de CSPV en poder de dicha Administración, y declare que la solicitud de acceso formulada por la FVET debe ser inadmitida de conformidad con el artículo 18.1 e) LTAIBG, por el carácter abusivo de la misma, no justificado con la finalidad de transparencia de dicha Ley.

Subsidiariamente, se deniegue el acceso a la información de CSPV, de acuerdo con el artículo 14.1 h) LTAIBG.

Finalmente, debe entenderse que el efecto suspensivo previsto en el artículo 22.2 LTAIBG, y acordado en la Resolución de 22 de junio de 2021, de la APV, se debe mantener durante la tramitación de la reclamación potestativa previa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el art. 24 L TAIBG, dado que contra la misma cabe asimismo recurso contencioso-administrativo.

4. Con fecha 28 de julio de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas, contestando lo siguiente:

1. *Falta de relación del motivo que justifica la solicitud con los fines de la LTAIBG incurriendo en causa de inadmisión. Teniendo en cuenta las alegaciones efectuadas por el interesado en su escrito, esta Autoridad Portuaria no puede más que reiterarse en los argumentos ya expuestos en la Resolución adoptada, al no introducirse ningún elemento que altere, desvirtúe o invalide todo lo manifestado en la misma.*

2. *Perjuicio de los intereses económicos y comerciales como causa de limitación del acceso. Teniendo en cuenta las alegaciones efectuadas por el interesado en su escrito, esta Autoridad Portuaria no puede más que nuevamente reiterarse en los argumentos ya expuestos en la Resolución adoptada, al no introducirse ningún elemento que altere, desvirtúe o invalide todo lo manifestado en la misma.*

Por todo lo anterior SE CONCLUYE que a criterio de esta Autoridad Portuaria de Valencia siguen siendo válidos y vigentes los argumentos y consideraciones jurídicas en los que se fundamenta la Resolución de 22 de junio de 2021 adoptada en el expediente 001-056270, por lo que nos ratificamos en la misma en sus exactos términos.

5. El 30 de septiembre de 2021, el Consejo de Transparencia, en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 24.3 de la LTAIBG, procedió a dar audiencia a los terceros afectados por la reclamación presentada. En concreto, a las entidades MSC TERMINAL VALENCIA, S.A.U. (MSC), APM TERMINAL VALENCIA (APM) y a la FEDERACIÓN VALENCIANA DE EMPRESARIOS DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA (FVET).

Ninguna de estas entidades ha presentado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en conexión con 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 Gobierno](#)⁴, su Presidente es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

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>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁵ 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 por la ley, 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 se interpone frente a una resolución de la Autoridad Portuaria de Valencia en la que concede el acceso parcial a una solicitud de información sobre los pliegos de concesión de determinadas concesiones administrativas formulada en los términos que se recogen en los antecedentes. El ente requerido, después de dar audiencia a los terceros afectados, resuelve conceder el acceso, eliminando de los documentos solicitados los datos de carácter personal y la información que afecta a intereses económicos y comerciales de las entidades involucradas.

Lo primero que debe analizarse es si la entidad CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL. S.A.U tiene legitimidad para recurrir la resolución de la Autoridad Portuaria de Valencia, habida cuenta de que no fue la entidad que presentó la solicitud de acceso inicial.

El [artículo 4.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común](#) (LPAC)⁶ reconoce la condición de interesados en el procedimiento administrativo a:

- *Los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos que promuevan el procedimiento administrativo*
- *Los que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte en el procedimiento administrativo aunque no lo hayan iniciado*

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ <https://2019.vlex.com/#vid/583663502/node/4>

- *Los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos que puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento administrativo en tanto no hay recaído resolución definitiva*

A la vista de esta regulación, parece que el concepto de interesado no puede ser objeto de una definición de alcance general, que permita su aplicación automática en todos los casos, ya que, al ir asociado a la idea de interés legítimo, obliga a una aplicación casuística de la norma legal, haciendo preciso investigar en cada supuesto concreto si el sujeto que pretende comparecer en el procedimiento administrativo es titular o no de ese interés legítimo que, como ha señalado la Sentencia del Tribunal Supremo 4426/1997, de 23-6-97 (Sala 3ª, secc. 7ª), *“la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, la Sala entiende que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte, a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que de partida sitúa el análisis en la búsqueda de ese interés, cuya alegación y prueba, cuando es cuestionado, es carga que incumbe a la parte que se lo arroga.*

La Sala estima que el referente de ese interés no puede ser un determinado acto de un determinado procedimiento administrativo, que solo tiene, en su caso, una relación instrumental con la satisfacción de dicho interés, sino que éste debe tener una entidad sustantiva, y no meramente formal, y que, en principio, debe ser el mismo el que esté en la base del procedimiento administrativo y del proceso Contencioso-Administrativo de impugnación de las resoluciones dictadas en aquél.”

En todo caso, la Jurisprudencia constitucional, con ocasión de precisar el alcance del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE), ha señalado que el interés legítimo *“equivale a la titularidad potencial de una posición o ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercite la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”*, lo que supone que no basta con alegar o acreditar un interés abstracto o genérico, sino que es preciso que sea real, en el sentido de que la resolución que haya de recaer en el procedimiento de que se trate sea susceptible de proporcionar por sí misma un beneficio materialmente apreciable para el sujeto, lo que aleja del criterio jurisprudencial aquellas posturas que son partidarias de extender al ámbito administrativo la figura de la acción popular, que ciertamente resultaría difícil de aceptar en este campo.

En el caso que nos ocupa, CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL. S.A.U., aunque no ha iniciado el procedimiento de solicitud de acceso, entiende que pueden verse afectados sus derechos e intereses económicos y comerciales y, por ello, recurre la resolución de la Administración

ante el Consejo de Transparencia, situación amparada por el precitado artículo 4.1 b) de la LPAC.

En consecuencia, se reconoce la legitimación para reclamar de CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL. S.A.U.

4. A continuación, se debe poner de manifiesto que la documentación que se solicita es relativa a unos pliegos que establecen las condiciones de 3 concesiones administrativas otorgadas por la Autoridad Portuaria de Valencia.

Estamos por tanto, ante una solicitud de acceso que tiene por objeto documentos que recogen determinadas cláusulas propias de un contrato público que los adjudicatarios aceptan al presentarse a la licitación en cuestión. En concreto, un pliego de condiciones suele contener las siguientes partes: condiciones generales; especificaciones técnicas; cláusulas administrativas y prescripciones de gestión. Y, en todo caso, la licitación realizada por un ente administrativo implica siempre la utilización de fondos públicos. Desde este punto de vista, es claro que se trata de información pública, tal y como se define en el artículo 13 de la LTAIBG antes reproducido.

Junto a ello, se ha de tener presente que el artículo 8.1 de la LTAIBG dispone que *“Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:*

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.”

No obstante, dado que estamos hablando de contratos públicos, hay que tener en cuenta el deber de confidencialidad que expresamente contempla la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuyo artículo 56.5 señala que *“El órgano competente para la resolución del recurso deberá, en todo caso, garantizar la confidencialidad y el derecho*

a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver. Corresponderá a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que por ello, resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento.”

Igualmente, su artículo 133, dispone que:

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los 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.

El deber de confidencialidad del órgano de contratación así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles.

El deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

2. El contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. Este deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el contrato establezcan un plazo mayor que, en todo caso, deberá ser definido y limitado en el tiempo.

5. Sentado lo anterior, corresponde examinar si en supuesto que nos ocupa se ha vulnerado el límite establecido en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, relativo a los intereses económicos y comerciales, como defiende la entidad reclamante.

A estos efectos, debemos partir el [Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre](#)⁷, elaborado por este Consejo en ejercicio de las potestades otorgadas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG y en el que se formulan las siguientes conclusiones:

“1. El art. 14.1, apartado h), de la LTAIBG utiliza la conjunción copulativa “y” para la vinculación de los conceptos de “intereses económicos” y de “intereses comerciales”, lo que induce a pensar que en el ánimo de los redactores de la Ley había un entendimiento separado de ambos, según el cual los dos términos serían independientes y designarían realidades diferentes. No obstante, gramática y conceptualmente, los intereses comerciales son un sector de los intereses económicos que, por su relevancia son destacados al mismo nivel.

2. En cualquier caso, por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”.

3. Se trata de un supuesto de hecho totalmente diferente de los de “política económica y monetaria”, “secreto profesional” y “propiedad intelectual e industrial”, la “confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” y “protección del medio ambiente”, que son objeto de distintos apartados del art. 14.1 de la LTAIBG.

4. La categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe hacerse caso por caso y en atención a las circunstancias concretas de cada supuesto. Pero cuando se está en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso.

En todo caso, a la hora de calificar una determinada información como secreta o confidencial, han de tenerse en cuenta los siguientes criterios:

Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa.

⁷ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/criterios/1-2019.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios/1-2019.html)

La información no ha de tener carácter público, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.

Debe haber una voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión.

La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial.

5. La protección de los intereses económicos y comerciales de un sujeto determinado opera tanto en el ámbito de la publicidad activa como en el del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

6. En el ámbito de la publicidad activa, la presencia de intereses económicos y comerciales susceptibles de protección puede darse preferentemente en la información de carácter contractual, la relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, la información presupuestaria y las cuentas de resultados e informes de auditoría y fiscalización. Es en estos sectores o áreas informativas donde, a juicio de este CTBG, podría suscitarse el conflicto y sería adecuado establecer controles, automatizados en su caso, para evitar la divulgación indebida de informaciones que pudieran revelar secretos comerciales, quebrantar cláusulas de confidencialidad o secreto o revelar posiciones ventajosas

7. En el ámbito del ejercicio del derecho de acceso, deben tenerse en cuenta las siguientes reglas para la aplicación del límite:

El límite referido al perjuicio para los intereses económicos y comerciales de una organización, empresa o persona como el resto de los límites del artículo 14, no opera de manera automática ni supone per se una exclusión directa del derecho de acceso a la información o de las obligaciones en materia de publicidad activa.

Antes al contrario tal como establece el propio art. 14, la aplicación de los límites será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección y atender a las circunstancias del caso concreto (art. 14.2).

Cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley.

No es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto.

Dicho daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información.

Constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar.”

En el caso que nos ocupa, la entidad reclamante cuestiona los motivos por los que la FVET solicitó la información en su momento, indicando que solamente *“pretende obtener una posición de ventaja en las negociaciones de sus asociados con las empresas concesionarias, y para ello pretende acceder a la información de sus relaciones internas con la Autoridad Portuaria, que CSPV facilitó a la Administración la información que esta le exige para el ejercicio de sus funciones. Este proceder, no solo es ajeno, como se ha dicho, a los fines de la LTAIBG, es que es contrario al artículo 38 CE, ya que, de aceptarse este planteamiento, toda empresa interesada en obtener información sensible de un competidor, que haya sido aportada a una Administración Pública, podría acudir a la LTAIBG, soslayando las limitaciones derivadas de la libre competencia o las posiciones en las negociaciones de los operadores económicos, en manifiesto abuso de derecho y fraude de ley.”*

Sin embargo, la entidad reclamante no justifica mínimamente qué daño se le produce en su esfera de derechos o intereses y cual es realmente el perjuicio definido, indubitado y concreto que se le haya podido producir por la entrega de una copia de documentos que deben ser públicos por mandato legal, teniendo en cuenta que, según consta en el expediente, la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, le concedió el trámite de audiencia exigido por el artículo 19.3 LTAIBG y, tras la correspondiente ponderación, acuerda en la resolución conceder el acceso parcial, excluyendo la información afectada por la normativa de protección de datos [artículo 15 de la LTAIBG] y aquella que afecta a intereses económicos y comerciales de terceros (art. 14.1. h).

Por tanto, se aprecia vulneración del límite invocado.

6. Finalmente, debe analizarse si debió estimarse la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según el cual *“Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*.

Para ello, es obligado partir de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de noviembre de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:3870), en la que afirma que: *“la falta de justificación o motivación no podrá, por sí sola, fundar la desestimación de la solicitud, de lo que se sigue que la expresión en la solicitud de una justificación basada en intereses “meramente privados”, (...) tampoco puede por sí sola ser causa del rechazo de la solicitud, salvo que concurran otras circunstancias como, por vía de ejemplo, el carácter abusivo de la solicitud no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, que como antes se ha dicho constituye la causa de inadmisión”*. Dicha sentencia continúa razonando *“Respecto de las causas de inadmisión del artículo 18, (...) la atención a la finalidad de la norma opera como causa de inadmisión de la solicitud, de acuerdo con el artículo 18.1.e), en los supuestos de solicitudes en las que concurran los requisitos de presentar un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.”*

En aplicación de esta doctrina, debemos analizar si la solicitud de acceso es abusiva y no se justifica con la finalidad de la LTAIBG.

El artículo 7.2 del Código Civil señala que *“La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”*.

En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

En el caso analizado, entendemos que en modo alguno cabe considerar abusiva una solicitud de acceso presentada en ejercicio del derecho de acceso de conformidad con la normativa

que lo regula, con la finalidad de conseguir una documentación que, como se ha indicado, tiene la naturaleza de información pública.

Por otra parte, en contra de lo manifestado por la reclamante, este Consejo considera que el acceso a la información solicitada entronca con la finalidad perseguida por la LTAIBG y expresada en su Preámbulo en la medida en que permite someter a escrutinio la actuación de los responsables públicos en relación con el uso de los fondos públicos. Todas las decisiones relativas a contratos públicos financiados con recursos del Estado deben ser sometidos al régimen legal de transparencia, sin que puedan excluirse del ejercicio del derecho de acceso a la información pública a las asociaciones o entidades con personalidad jurídica pues, como se ha señalado, el artículo 12 de la LTAIBG reconoce el derecho a todas las personas, sin distinción.

En conclusión, por las razones expuestas en éste y los fundamentos precedentes, la reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por CSP IBERIAN VALENCIA TERMINAL S.A.U frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 22 de junio de 2021.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁸](#), 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 octubre⁹](#), del 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁰](#).

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez