



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/07/2023
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: R-1034-2022; 100-007758 [Expte. 180-2022]

Fecha: La de firma

Reclamante: Balearia Eurolíneas Marítimas, S.A.

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Información relativa a la modificación de Pliego y de licencia de un contrato de prestación de servicio portuario.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, la reclamante solicitó el 4 de agosto de 2022 a la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS del 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:

« a) Copia de los documentos contenidos en el expediente de modificación del Pliego de Prescripciones Particulares del concurso para la selección de una oferta para la tramitación de una licencia general para la prestación del servicio portuario al pasaje en régimen de transporte y al vehículo en régimen de pasaje en el Puerto Bahía de

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

Algeciras, así como de modificación de la licencia concedida en el seno del mismo concurso.

b) Documentación justificativa del cumplimiento de la inversión significativa comprometida en su licitación, por el licenciatario del servicio antes referido.

c) Informes anuales detallados (ejercicios 2019, 2020 y 2021), sobre la prestación del servicio, que ha de contener información sobre la situación e inventario de los medios materiales y humanos adscritos al servicio, de obligatoria presentación por el licenciatario, ex cláusulas 21ª y 26ª del Pliego de Prescripciones Particulares.

d) Las cuentas anuales de la empresa licenciataria (ejercicios 2019, 2020, y 2021), con estricta separación contable entre el servicio y otras actividades que pudiera desarrollar el prestador, de obligatoria presentación por el licenciatario, ex cláusulas 21ª y 26ª del Pliego de Prescripciones Particulares.

e) Información diaria de las operaciones solicitadas y prestadas, de los medios materiales y humanos con los que se ha prestado el servicio, de las tarifas devengadas, así como de las posibles incidencias, de obligatoria presentación por el licenciatario, ex cláusulas 21ª y 26ª del Pliego de Prescripciones Particulares.»

2. La AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS dictó resolución con fecha 23 de agosto de 2022 en la que se pone de manifiesto lo siguiente:

«Que la información solicitada afecta directamente a derechos de terceros. En la citada solicitud se indica en su apartado IV:

“Aunque no sea necesaria motivar esta solicitud de acceso de información, se manifiesta que se es precisa la misma y documentación que se solicita, a los efectos de la comprobación de la afección a los derechos e intereses que a mi mandante le supondrá la aprobación y entrada en vigor de las citadas modificaciones. Igualmente a efectos de la comprobación de la ejecución correcta de los servicios, y de las obligaciones del licenciatario, respecto de sus usuarios y ante la APBA, al estar sometido aquel a una obligada especial vigilancia, por razón de la falta de competencia que disfruta, por la limitación de prestadores acordada en su momento”.

(...)

Que el art. 19.3 de la citada ley, establece que: “ Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les

concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

Que de acuerdo con el párrafo anterior, se ha procedido a otorgar el correspondiente trámite de audiencia a la empresa TERMINALES MARÍTIMAS DEL ESTRECHO S.L., licenciataria del servicio portuario al pasaje en régimen de transporte y al vehículo en régimen de pasaje en el Puerto Bahía de Algeciras.»

3. El 27 de septiembre de 2022 la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS notifica a la solicitante la siguiente resolución:

« VISTO, Que una vez transcurrido el plazo del trámite de audiencia, se observa que el expediente reviste especial complejidad.

VISTO, Que el art. 20 de la citada Ley 19/2013 establece: “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”.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, esta Dirección General, en el ejercicio de la función sobre tramitación de expedientes administrativos establecida en el artículo 33.2. b) del RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, y de conformidad con lo establecido en el art. 19.3 de la Ley 19/2013,

ACUERDA

Ampliar un mes el plazo para la resolución de la citada solicitud de acuerdo con la normativa anteriormente expuesta.»

4. Mediante escrito registrado el 29 de noviembre de 2022, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG exponiendo que no ha recibido respuesta a la solicitud de acceso.

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

5. Con fecha 28 de diciembre de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a fin de que remitiese 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 mayo de 2023 se recibió respuesta, en la que la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS en la que se aporta copia completa del expediente en el que consta resolución, notificada a la reclamante en fecha 21 de abril de 2023, en la que, a los efectos que aquí interesan, se resuelve:

« 1. Conceder el acceso a la información solicitada sobre la copia de los documentos contenidos en el expediente de modificación del Pliego de Prescripciones Particulares del concurso para la selección de una oferta para la tramitación de una licencia general para la prestación del servicio portuario al pasaje en régimen de transporte y al vehículo en régimen de pasaje en el Puerto Bahía de Algeciras, así como de modificación de la correspondiente licencia. Esta documentación podrá ser entregada mediante notificación telemática.

2. Dar traslado de tal resolución a la empresa licenciataria afectada, a los efectos previstos en el art. 22.2 de la LTAIBG.

3. Inadmitir la solicitud de acceso a la información referida, en sus apartados b) c) y e), conforme a lo establecido en el artículo 18 de la LTAIBG, rechazando, con carácter subsidiario, el acceso a la misma en atención a los límites previstos en el artículo 14 de dicha norma.

4. Denegar el acceso a la información referida en el apartado d) de la solicitud, debiendo dirigirse la solicitante al correspondiente Registro Público para su obtención, rechazando, con carácter subsidiario, el acceso a la misma en atención a los límites previstos en el artículo 14 de dicha norma.»

En relación con lo anterior, y por lo que concierne a la información que facilita (copia de los documentos del expediente de modificación del Pliego de Prescripciones Particulares, se pone de manifiesto la oposición al acceso de la licenciataria, por entender que en ella se incluyen secretos empresariales o comerciales.

6. El 9 de mayo de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 23 de mayo de 2023, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

«RESPECTO AL PUNTO B) DE LA PETICIÓN DE INFORMACIÓN.

Recordemos que el punto b), pretendía el acceso a la documentación justificativa del cumplimiento de la inversión significativa comprometida en su licitación, por el licenciatario de determinado servicio público portuario, que realiza monopolísticamente, por hallarse limitada a una sola, la licencia que la Administración portuaria concede para la realización de tal servicio público.

Así, y a modo de antecedente se ha de explicar que Terminales Marítimas del Estrecho, S.L., ostenta por concurso público la única licencia para la prestación del servicio público portuario de atención al pasaje en el Puerto Bahía de Algeciras (primero de España por número de pasajeros embarcados y desembarcados).

(...) Es de reseñar que la optante, en su plica, podría formalizar su compromiso de realizar “inversión significativa” en medios materiales y equipos; si así lo hacía, tal cuestión sería valorada de manera muy importante en tal baremación, a la par que como diremos incluso puede suponer una ampliación del plazo de la concesión del servicio.

(...) la promesa de tal inversión en la plica del ganador, fue esencial en la puntuación final del concurso, que se adjudicó a dicha empresa porque ofrecía tal importante inversión (fue el único licitante que la ofreció), y a cambio, se le prolongaba el periodo de prestación, nada más y nada menos que tres años, en situación de absoluto monopolio.

(...) En todo caso, el argumento de la APBA no es correcto en absoluto. Se prometió determinada inversión significativa y es esencial que se sepa si se cumplió el compromiso o no, y como explicaremos, no se requiere de ninguna reelaboración documental para acreditar tal extremo.

(...) Ya con la simple lectura de lo anterior, se demuestra lo infundado del argumento de la resolución de la APBA que inadmite nuestra petición concreta, en la que se dice que no hay documentos algunos, y que habría que elaborarlos. No es así, el pliego exigía el correspondiente informe que valorase la inversión propuesta, lo cual le iba a proporcionar el innegable beneficio de prolongar al menos durante tres años, la prestación monopolística del servicio, ya que si se obtenía la licencia sin tal inversión significativa, el plazo de duración de la misma no era el de siete años y medio, sino de cuatro años y medio. Dicho esto, dice la APBA que la comprobación de tal inversión

significativa es un juicio que realiza la Autoridad Portuaria en distintos momentos temporales de la vigencia de la licencia y en atención a la información obtenida en su gestión ordinaria del servicio. Parece con ello que se obvia que la inversión significativa, como dice el propio pliego del servicio, ha de estar vigente durante todo el periodo de prestación (siete años y medio), esto es, que antes del comienzo del mismo, será una actuación diligente el comprobar si el adjudicatario ha cumplido lo que ha prometido, y ha ejecutado la inversión significativa en bienes y equipos, desde el minuto 0 del periodo de vigencia.

Así, es obvio que no hay que reelaborar documento como dice la APBA en su resolución, sino solo aportar: (i) el informe técnico financiero presentado con la licitación; (ii), acta de inspección inicial que verifique la adscripción al servicio, de los medios materiales y equipos ofertados por tal valor; (iii), informes periódicos que justifiquen la citada adscripción de tales medios, de obligatoria presentación por el licenciatario.

Además de lo anterior, se deniega el acceso argumentando la resolución reclamada que de darse la información, se estarían comprometiendo los intereses económicos y comerciales del prestador (...).

Y tal documentación no incluye la relación inventariada de todo lo utilizado por el licenciatario en la prestación de su servicio (que es lo que podría estar protegido por razones de secreto empresarial), sino precisamente la documentación pública que acredite que se ha verificado el cumplimiento de un compromiso, por parte de un licenciatario de un servicio público.

(..)

RESPECTO A LOS PUNTOS C) D) y E) DE LA PETICIÓN DE INFORMACIÓN.

Recordemos que el punto c), pretendía el acceso a la documentación justificativa del cumplimiento de la obligación del licenciatario de aportar los informes anuales detallados (ejercicios 2019, 2020 y 2021), sobre la prestación del servicio, que ha de contener información sobre la situación e inventario de los medios materiales y humanos adscritos al servicio, de obligatoria presentación por el licenciatario, ex cláusulas 21ª y 26ª del Pliego de Prescripciones Particulares. La d) tenía por objeto solicitar las cuentas anuales de la prestataria; y la e) los partes diarios de actividad.

(...) Pero ello no puede considerarse cierto en este supuesto concreto, ya que los informes anuales son 3 (uno por cada ejercicio solicitado), y no se necesita ninguna reelaboración, sino su simple entrega. Respecto de los partes diarios, entiende esta parte que de los mismos se observa el cumplimiento o incumplimiento del licenciataria, de su obligación de inversión significativa. Lo mismo se puede decir de las cuentas anuales, que ha de presentar la citada mercantil, y de donde se podrá extraer la ejecución de la inversión prometida, o no.

Y ello conforme a las clausulas 21ª y 26ª del Pliego del Servicio, que dice: (...)

SOLICITO se tenga por presentado este escrito de alegaciones, y tras su consideración se acuerde estimar la reclamación presentada por esta parte, instando a la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras a la entrega de los documentos solicitados en nuestra petición de acceso a información pública».

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

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>

su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a diversa información referida a la modificación del *Pliego de Prescripciones Particulares del concurso para la selección de una oferta para la tramitación de una licencia general para la prestación del servicio portuario al pasaje* (documentos, cuentas e informes anuales).

La Autoridad requerida dictó resolución suspendiendo el procedimiento para ofrecer trámite de audiencia, y posterior resolución de ampliación de plazo, habiendo transcurrido el plazo establecido legalmente sin que se dictase resolución; por lo que la solicitud se entendió desestimada por silencio y expedita la vía de la reclamación del artículo 24 LTAIBG.

En trámite de alegaciones en este procedimiento, la Autoridad Portuaria, facilita el acceso a la copia de los documentos contenidos en el expediente de modificación del Pliego (punto a); inadmitiendo el acceso a la documentación justificativa de la inversión significativa (punto b); a los informes anuales sobre la prestación del servicio (punto c) y a las información diaria de las operaciones solicitadas (punto e), con fundamento en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.a) LTAIBG [y subsidiariamente, el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG], remitiendo al Registro Mercantil en lo que concierne al acceso a las cuentas anuales de la empresa.

4. Teniendo en cuenta lo anterior procede recordar, en primer término, 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 no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado 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 los términos expuestos, la Autoridad Portuaria invoca la concurrencia del artículo 18.1.c) LTAIBG, respecto de los apartados b), c) y e) de la solicitud de información, al entender que *«[s]u recopilación [la de la información] para su traslado a un tercero requiere la reelaboración de la información recibida en este Organismo, por lo que, conforme al artículo 18 c) de la LTAIBG ha de inadmitirse tal solicitud.»*

Como ya se ha recordado en anteriores resoluciones de este Consejo, la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) ha establecido con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 18 LTAIBG: la interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información, partiendo de la premisa de la formulación amplia y expansiva 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.

Concluye el Tribunal que *«la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»*. Doctrina que reiterada con posterioridad en la Sentencia, de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en la que se puntualiza que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* —y, en el mismo sentido, la STS de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

Por otra parte, en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) se señala que *«(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los*

datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...).».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos. Jurisprudencia, la reseñada, que se reitera en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI: ES: TS: 2021: 1256) en la que se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, y se remarca que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública.

La aplicación de la doctrina reseñada al caso que ahora se enjuicia conduce a la estimación de la reclamación en este punto en la medida en que no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia de la mencionada causa de inadmisión. En efecto, resulta evidente que, en este caso, la información no se encuentra dispersa o diseminada, ni se trata de información que obre en diversos soportes o haya de ser recabada de otros órganos, pues conforma el expediente de la modificación del Pliego del contrato del servicio de asistencia al viajero y de la licencia correspondiente.

En efecto, por lo que se refiere a la acreditación de la *inversión significativa* no resulta suficiente a estos efectos, dadas las gravosas consecuencias que comporta la aplicación de la causa de inadmisión, la alegación de que «*la consideración de la realización de la inversión del licenciatario es un juicio que realiza la Autoridad Portuaria en distintos momentos temporales de la vigencia de la licencia y en atención a la información obtenida en su gestión ordinaria del servicio, sin que existan documentos recopilatorios a modo de resumen o memoria de tales datos.*» Una cosa es, en efecto, la valoración que, en términos de determinar el cumplimiento de una inversión *significativa*, realice la Administración y, otra diferente, la obligación de acreditar tal circunstancia por parte de la empresa licenciataria.

Tampoco resulta suficiente afirmar que *«los datos de información referidos en los puntos c) y e) de la solicitud de Balearia, relativos a informes anuales sobre la prestación del servicio e información diaria del misma se encuentran en distintas aplicaciones informáticas y de registro documental de tal modo que su divulgación implicaría una compleja acción previa de reelaboración cuya acometida distorsionaría la gestión ordinaria de esta entidad»*, pues la alusión a la diferencia de soportes que realiza la sentencia antes citada no puede entenderse referida a la existencia de distintas aplicaciones informáticas cuando el órgano que gestiona dicha información, desde la perspectiva de control, es único.

6. Sentado lo anterior, procede analizar a concurrencia del límite del artículo 14.1 h) LTAIBG que se invoca de forma subsidiaria por la Autoridad Portuaria, aduciendo que la divulgación de la información a que se refieren los puntos b) c) y e) de la solicitud causa un perjuicio para intereses económicos y empresariales.

Desde esta perspectiva, debe recordarse que la delimitación de qué haya de entenderse por *intereses económicos y comerciales* ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo CI/001/2019, de 24 de septiembre, de este Consejo, en el que se pone de manifiesto que *«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”»*.

Se añade en el mencionado criterio que, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe tratarse de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público — lo que debe 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»*—. Además, es necesario justificar que el daño o perjuicio que se

alega es efectivo y real —en relación con los intereses económicos y comerciales de la entidad— y no meramente hipotético.

- (i) Tomando los anteriores parámetros como referencia, la Autoridad Portuaria manifiesta que la entrega de la información relativa a *la documentación justificativa de la inversión significativa comprometida en la licitación* por la adjudicataria (punto b), supone desvelar aspectos de la estrategia del prestador pues constituye la concreción de sus elementos de producción. Y en este sentido pone de relieve que «[b]asta con pensar en que tal información puede referir la adquisición de determinada tecnología o equipos que el solicitante desconozca, al que el prestador, por una mejor pericia o gestión, haya accedido, beneficiándose el solicitante de tal destreza bajo la apariencia de interés en la transparencia administrativa». Tales afirmaciones, sin embargo, no constituyen la justificación de un perjuicio real y concreto, no hipotético, sino que se formulan en términos de mera posibilidad formulando un ejemplo hipotético de mal uso de la información, y, por ello no pueden constituir el fundamento de una denegación total del acceso, en la medida en que la aplicación del límite no resulta proporcionada ni atiende a las concretas circunstancias del caso.

A lo anterior se añade que la reclamante, en el trámite de audiencia que le ha sido concedido, apunta que lo único solicitado es aquello que se incluye en los pliegos (los equipos y bienes aportados para prestar el servicio por parte del licenciatario) y no la relación inventariada de todo lo que utilice en la prestación del servicio. Puntualiza en este sentido que, al solicitar la *documentación justificativa del cumplimiento*, no exige el inventario de lo utilizado, sino la justificación de que se ha cumplido el compromiso adquirido por la empresa licenciataria en un concurso público en relación con los medios materiales y los equipos.

En esta línea, y en la medida que el compromiso de una *inversión significativa* por un valor de 1 millón y medio de euros adquirido por la empresa adjudicataria constituyó el elemento decisivo para su adjudicación (atribuyéndose la licencia por un periodo temporal más extendido), entiende este Consejo que prevalece el interés público en el acceso, debiéndose estimar la reclamación en este punto al no entenderse aplicable el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG. La justificación de la mencionada inversión significativa se concreta en el estudio económico-financiero de valoración de la inversión que debió entregarse en el momento de la licitación con arreglo a la cláusula 10ª del Pliego y el acta de inspección inicial que verifique la adscripción al servicio de los medios y materiales ofertados por tal valor —medios y

materiales especificados en el pliego— cuyo acceso no puede ser restringido al amparo del pretendido perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

- (ii) A diferente conclusión ha de llegarse, sin embargo, respecto del acceso a los *Informes anuales detallados (ejercicios 2019, 2020 y 2021), sobre la prestación del servicio, [punto c) de la solicitud] y la información diaria de las operaciones solicitadas y prestadas, medios materiales humanos, tarifas devengadas y posibles incidencias [punto e) de la solicitud]* que la resolución reclamada parece resolver conjuntamente. Según el propio solicitante, los informes anuales de prestación del servicio y la información diaria de las operaciones solicitadas han de contener información «*sobre la situación e inventario de los medios materiales y humanos adscritos al servicio, de obligatoria presentación por el licenciatario, ex cláusulas 21ª y 26ª del Pliego de Prescripciones Particulares.*»

En este caso, como se señala en la resolución, los informes anuales sobre la prestación del servicio y de actividad diaria conforman la información que la licenciataria facilita a la Administración para que esta pueda llevar a cabo el ejercicio de su potestad de control sobre la prestación del servicio y el cumplimiento de las diversas condiciones y obligaciones estipuladas en el pliego. Se trata de información que constituye el basamento de la relación entre Administración y adjudicataria de un contrato público; información sobre el nivel de calidad de los servicios, los medios técnicos, tecnológicos y humanos utilizados para su prestación y su correspondencia con lo exigido en el contrato, en definitiva, sobre posición estratégica y de gestión empresarial cuya divulgación, en efecto, causa un perjuicio a la empresa en relación con sus competidores, resultando de aplicación el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG que ha invocado de forma subsidiaria la Autoridad Portuaria.

No puede desconocerse, por otra parte, que tal como se pone de manifiesto en la resolución, «*Balearia, como el resto de navieras, tiene acceso a una intranet puesta a disposición por la licenciataria TME donde constan todos los datos de las prestaciones de servicios realizados a la misma, incluyéndose entre los mismos la mayoría de los recogidos en el apartado B) de la cláusula 21. Esos mismos datos son objeto de un informe mensual que TME remite a todas las navieras, respecto a su propia actividad, sin que cada una de ellas pueda tener acceso a la información del resto, por razones obvias de competencia.*»

7. Finalmente invoca la Autoridad Portuaria la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG al haber interpuesto la solicitante y otra mercantil de su mismo grupo sendos recursos contencioso-administrativos contra la modificación del pliego de prescripciones particulares y de modificación de la licencia. Alega, en este sentido, que *«quedaría afectada gravemente la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria apelada ante dicho pleito planteado»*, partiendo del hecho de que la documentación a la que solicita acceso Balearia implica información relevante para la sustentación de los argumentos de las partes en los recursos y concluyendo que *«habiéndose abierto la vía contenciosa y tendiendo acceso a cuanta información determine el tribunal al respecto, esta Autoridad Portuaria no puede apartarse de tal valoración judicial, debiendo preservar la información requerida en atención al límite de acceso previsto en el art. 14.1 f) de la LTAIBG.»*

Desde esta perspectiva, 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 adquirida 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.

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, el proceso abierto y en curso versa precisamente sobre la legalidad de la modificación del Pliego de Cláusulas Particulares y de la licencia de la adjudicataria, siendo la información solicitada por la reclamante un elemento esencial para fundamentar la legalidad de la actuación administrativa y la pervivencia de la licencia de la tercera parte implicada (empresa adjudicataria).

Dado que en el fundamento jurídico anterior se ha reconocido ya la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG respecto del acceso a los informes anuales de prestación del servicio y a las operaciones diarias solicitadas, la relevancia de la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG se circunscribe al acceso pretendido a la documentación justificativa de la realización de la *inversión significativa en materiales y equipos*, información respecto de la que, como se ha expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, no se ha apreciado la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, ni el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG.

Pues bien, desde la perspectiva apuntada no puede obviarse que el objeto del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ahora reclamante, según consta en las actuaciones de este procedimiento, lo conforman la resolución de la Autoridad Portuaria de Bahía de Algeciras, de 6 de septiembre de 2022, por la que se publica la modificación del pliego de prescripciones particulares del servicio portuario al pasaje; el acuerdo de la mencionada Autoridad, de 27 de julio de 2022, modificatorio del Pliego y de la propia licencia del prestador de servicio y la resolución, de 30 de septiembre de 2022, por la que se comunican las nuevas tarifas a aplicar tras la modificación de los Pliego y de la licencia del prestataria. De ahí que la información relativa a la justificación de la mencionada *inversión significativa* por la adjudicataria cuya licencia se ha modificado es información relevante para la resolución del litigio y constituye uno de los argumentos de una de las partes procesales. A lo anterior se añade que este acceso afecta a una tercera empresa (la licenciataria) cuya modificación de licencia es objeto del recurso contencioso.

Por tanto, si bien es cierto que este Consejo considera que esa concreta información (justificación de la inversión significativa) se trata de una información pública que debe proporcionarse a la entidad 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. De otra parte, desde la perspectiva del interés concurrente, resulta relevante que, en este caso, con la denegación del acceso a la información en la vía administrativa no se ve afectado el derecho de la reclamante a la tutela judicial efectiva pues tiene a su disposición, en el proceso en el que es parte, los instrumentos adecuados para proponer la práctica de las pruebas que considere pertinentes, correspondiendo al órgano judicial la decisión sobre su admisión y valoración.

En consecuencia, procede confirmar la resolución de la Autoridad Portuaria en este punto, desestimándose la reclamación sobre el acceso a la información relativa a la justificación de la inversión significativa, al resultar aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG.

8. Finalmente, con respeto al apartado d) de la solicitud de información, la Autoridad requerida remite a la sociedad reclamante al Registro Mercantil para conocer de las cuentas anuales de la empresa licenciataria en los ejercicios de 2019, 2020 y 2021; por lo que no puede hablarse, en puridad, de una denegación de acceso, pues en la resolución se reconduce al solicitante a los cauces oportunos para obtener lo pedido. Entiende este Consejo se ha procedido de manera adecuada, por lo que se desestima la reclamación en lo que respecta a este punto.
9. En conclusión, con arreglo a lo expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, procede desestimar la reclamación, pues, si bien no se aprecia la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG invocada por la Autoridad Portuaria, este Consejo considera que resulta de aplicación el límite del artículo 14.1.h) LTAIBG respecto de la información relativa a los informes anuales de prestación del servicio y a los informes de actividad diaria y el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG a la información relativa a la justificación de la *inversión significativa* en materiales y equipos.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por BALEARIA EUROLÍNEAS MARÍTIMAS, S.A. frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS/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: 2023-0580 Fecha: 18/07/2023

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>