



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2204/2024

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: AP DE LA BAHÍA DE CÁDIZ / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: listado expedientes sancionadores, artículos 18.1.c) y e) LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 9 de octubre de 2024 la reclamante solicitó a la AP DE LA BAHÍA DE CÁDIZ / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Lista cronológica de todos los expedientes sancionadores tramitados por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz, individualizados desde 2022, con expresión del concepto y precepto infringido, y resultado del procedimiento con imposición de sanción e importe de la misma, diferenciando cuántos con pago completo, cuántos con reducción por pronto pago y cuáles otros con reducción de admisión voluntaria de responsabilidad, y cuántos han sido recurridos judicialmente.»

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



2. Mediante resolución de 8 de noviembre de 2024, la AP DE LA BAHÍA DE CÁDIZ responde lo siguiente:

«(...) De conformidad con lo dispuesto en el art. 18.1 LTAIBG, resulta causa de inadmisión aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. En este sentido, cabe señalar que la APBC tramita una media de 400 expedientes sancionadores al año. La solicitud implica una clara reelaboración de la información, analizando y anonimizando aproximadamente en 1200 expedientes los siguientes aspectos:

- Precepto infringido.
- Resultado del procedimiento con imposición de sanción e importe de la misma.
- Diferenciar cuántos con pago completo, cuántos con reducción por pronto pago.
- Diferenciar cuáles son con reducción de admisión voluntaria de responsabilidad.
- Cuántos han sido recurridos judicialmente.

En este sentido, debe considerarse que la petición de información es excesiva y abusiva. La Audiencia Nacional en la sentencia 29/2017, de 24 de enero de 2017, señala: (...)

Con base a lo anterior, esta Autoridad Portuaria RESUELVE:

NO Conceder el acceso a la solicitud de acceso a la información en los términos de la presente resolución.»

3. Mediante escrito registrado el 17 de diciembre de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto:

«Solicitada información sobre expedientes sancionadores tramitados y su resultado con pago total, parcial o desestimados, se deniega totalmente sin aportar ningún dato al respecto ni siquiera relación o información disponible en el sentido solicitado. Se califica como solicitud "abusiva" pero sin embargo el abuso consiste en no responder a lo solicitado en la medida de lo posible, aportando la información

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



disponible sobre la actividad sancionadora de la Autoridad Portuaria, pues no se publica en su memoria anual y no existe otra forma de acceso a ella.»

4. Con fecha 23 de diciembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 31 de enero de 2025 se pidieron alegaciones complementarias y, finalmente, el 3 de febrero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«Con fecha 8 de noviembre de 2024 fue incorporada la resolución emitida por esta Autoridad Portuaria y notificada a la solicitante con fecha 18 de noviembre, descargándose la resolución el 17 de diciembre de 2024.

Por ello, consultados el historial de la aplicación del Portal de Transparencia, con fecha 17 de diciembre de 2024 la solicitante ya disponía de la resolución al expediente nº 001-096529 cuando interpone la presente reclamación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se adjunta resolución de la Presidenta de esta Autoridad Portuaria de fecha 8/11/2024.»

5. El 4 de febrero de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 7 de febrero de 2025 en el que solicita:

«Sea requerida nuevamente la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz para que deje de ocultar los datos públicos requeridos, pues se trata de una solicitud legítima y ajustada a derecho, y desista en la demora y vulneración del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y buen gobierno.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

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

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



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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. 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 listado de expedientes sancionadores tramitados por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz desde el año 2022; con indicación del concepto, precepto legal infringido, resultado del procedimiento, sanciones impuestas con o sin reducción del importe y recursos interpuestos.

La Autoridad Portuaria inadmitió a trámite la petición con fundamento en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, por implicar una tarea previa de reelaboración y tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

4. Sentado lo anterior, corresponde verificar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de una acción previa de reelaboración—. Para ello, es necesario tener presente que, tal como se puso de manifiesto en la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) «(...) *el suministro de información pública, a quien ha*

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>



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*.

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información -sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información voluminosa-; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

5. En este caso, la AP de la Bahía de Cádiz justifica la inadmisión en que tramita una media de 400 expedientes sancionadores al año en los que habría que analizar el concepto, el precepto legal infringido, el resultado del procedimiento, las sanciones impuestas (con o sin reducción del importe) y los recursos interpuestos. Sin embargo, y si bien es cierto que esta tarea puede comportar cierta reelaboración al referirse a unos 1200 expedientes en los casi tres años que se solicitan, no parece que la recopilación de esta información revista complejidad, teniendo en cuenta que los procedimientos sancionadores se han tramitado en el mismo organismo. Por otra



parte, tampoco indica la Autoridad Portuaria si carece de medios materiales para obtener los datos (que se presupone que constan en una aplicación informática que permite extraerlos sin dificultad) ni alude a que la falta de personal afecte al normal funcionamiento de sus tareas ordinarias; por lo que no resulta de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG.

6. A idéntica conclusión ha de llegarse respecto de la causa de inadmisión prevista en artículo 18.1.e) LTAIBG —que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley—, al no apreciarse la concurrencia de los presupuestos que permiten su aplicación.

No cabe desconocer que, sobre este particular, el Tribunal Supremo ha señalado que *«la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)]. Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la solicitud de acceso, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (*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*), y, por otro, que la pretensión de acceder a la información pública no encuentra justificación en la finalidad de transparencia.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592), en los siguientes términos:

«La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº1820/2000) 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, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia



de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

En este caso, no se aprecia la concurrencia de ninguna de estas condiciones de carácter subjetivo y objetivo, puesto que ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima, con voluntad de perjudicar o huérfana de interés legítimo, ni se observa un exceso en el ejercicio del derecho que pueda calificarse como anormal. De hecho, la Autoridad Portuaria únicamente indica en su resolución que *«debe considerarse que la petición de información es excesiva y abusiva»*, sin aportar ningún razonamiento más, lo que no puede considerarse una justificación suficiente atendidas las gravosas consecuencias que, para el ejercicio del derecho constitucional al acceso a la información pública, supone la aplicación de una causa de inadmisión

7. En conclusión, de acuerdo con todo lo expuesto, y al no resultar aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, procede estimar la reclamación a fin de que se proporcione el listado de expedientes solicitado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de la AP DE LA BAHÍA DE CÁDIZ / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a la AP DE LA BAHÍA DE CÁDIZ / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Lista cronológica de todos los expedientes sancionadores tramitados por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz, individualizados desde 2022, con expresión del concepto y precepto infringido, y resultado del procedimiento con imposición de sanción e importe de la misma, diferenciando cuántos con pago completo, cuántos con reducción por pronto pago y cuáles otros con reducción de admisión voluntaria de responsabilidad, y cuántos han sido recurridos judicialmente.»

TERCERO: INSTAR a la AP DE LA BAHÍA DE CÁDIZ / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo,



remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0413 Fecha: 08/04/2025

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

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

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