



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0119/2018 (100-000497)

**ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] (PUERTA MAR Y OCIO, S.L.), con entrada el 6 de marzo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] PUERTA MAR Y OCIO, S.L.) solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE, entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, con fecha 2 de febrero de 2017, en base a la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, la siguiente información:
  - Acta de recepción de los terrenos objeto de la autorización a Puerta del Mar y Ocio, S.L., de fecha 25 de abril de 2014.
  - Acta de recepción por la Guardia Civil de sus actuales instalaciones portuarias;
  - Expedientes completos de otras autorizaciones administrativas que concluidas o caducadas a los tres años se les ha concedido posterior e inmediatamente nuevas autorizaciones, como por ejemplo, caso del Kraken, ti vivo, barco cafetería, empresas de logística industrial, etc.;
  - Certificación que contenga las fechas en la que se autorizó a la empresa organizadora de la Regata Vuelta al Mundo 2014, conocida por Volvo Ocean Race, la ocupación de los terrenos del puerto de Alicante correspondiente a los Muelles 10, 12 y 14, con expresión de la fecha de inicio y finalización.
- Mediante Resolución de fecha 28 de marzo de 2017, la AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, contestó a [REDACTED]

[reclamaciones@consejodetransparencia.es](mailto:reclamaciones@consejodetransparencia.es)



██████████████████████████████████████ PUERTA MAR Y OCIO, S.L.) lo siguiente:

- *En fecha 03.03.2017, fue requerido por este Organismo Portuario para subsanar la solicitud, dada la falta de acreditación de la representación, trámite que fue subsanado, en fecha 08.03.2017, por ratificación del Administrador solidario de aquella Mercantil en la petición de que se trata.*
- *La solicitud, con base en los arts. 13. d) y 53 de la vigente Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, distingue la documentación requerida en cuatro apartados:*
  - *Para la adecuada resolución de la petición, se ha de disociar aquella documentación sobre la que el solicitante ostenta la condición de interesado -por corresponderse con el expediente de la autorización administrativa de la que es titular- de aquella otra sobre la que el mismo, en su condición de ciudadano, tendría derecho a su acceso (información pública, archivos y registros), de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Así por tanto, y con respecto a la documentación solicitada, relacionada en los Apartados 1, 2 y 4 de la petición, -referente a documentos relativos o relacionados con el expediente de la Autorización administrativa de la que la mercantil PUERTA DEL MAR Y OCIO, S.L. es titular, se le informa que no consta Actas de entrega de los terrenos, obras e instalaciones, si bien por causa imputable a la misma, dado que no se avino al cumplimiento de la Estipulación 8ª del Título, ni a los requerimientos al objeto efectuados por esta Autoridad Portuaria para su suscripción.*
  - *El Acta solicitada de recepción por la Guardia Civil de las instalaciones portuarias que actualmente ocupa, no se instrumentalizó como tal, si bien se le aporta, adjunto, el Oficio del Teniente Jefe de la Sección Fiscal, de fecha 23.03.2017, (Anejo nº 1), que acredita que la entrega de las dependencias de la Sección Fiscal, sitas en el Muelle 14, y consecutivo traslado a las nuevas instalaciones situadas en el antiguo Depósito Franco, del Muelle 7, se hizo efectiva en fecha 17.06.2014.*
  - *Finalmente se le da traslado del certificado de la Secretado General, de fecha 23.02.2017 (Anejo nº 2), expresivo del plazo de vigencia de la Autorización dada a la Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, S.A., para la "Ocupación temporal ele espacios de dominio público portuario y la utilización de los elementos necesarios para la organización y celebración de la 5º edición de la regata transoceánica VOLVO OCEAN RACE en el Puerto de Alicante", por plazo desde fecha 01.09.2014 hasta fecha 31.10.2014.*
  - *Por otra parte, y de conformidad con el art. 18.1. c) y e) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cabe inadmitir a trámite la solicitud de información relativa al Apartado 3 de su escrito ("Expedientes completos de otras autorizaciones administrativas que concluidas o caducadas a los tres años se les ha concedido posterior e inmediatamente nuevas autorizaciones, como por ejemplo, caso del Kraken, tiövivo, barco*





*cafetería, empresas de logística industrial, etc"); y ello considerando que la petición tiene un carácter manifiestamente repetitivo y abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia de dicha Ley, pues va dirigida genérica e inmotivadamente a obtener copias completas de un número indeterminado de expedientes de diferentes autorizaciones administrativas, expresados a título enunciativo y no limitativo, y que además no guardan conexión a su objeto.*

3. Ante esta respuesta, [REDACTED] PUERTA MAR Y OCIO, S.L.) presentó Recurso de Reposición ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, con entrada el 10 de mayo de 2017, en el que manifestaba, en resumen, lo siguiente:

*PRIMERO: Con fecha 2 de febrero de 2017, ratificado por escrito de fecha 8 de marzo, la mercantil recurrente solicitó a la Autoridad Portuaria una serie de documentación al amparo de la Ley 39/2015 habida cuenta que con fecha 25 de abril de 2014 había suscrito una Autorización administrativa de cesión de espacios en el Puerto de Alicante, y había sido requerida por la Autoridad Portuaria para abandonar y desalojar lo terrenos incumpliendo, a entender de esta parte, lo que decía esa Autorización en cuanto a la fecha de inicio del cómputo de la repetida Autorización.*

*SEGUNDO: Hechas gestiones ante la propia Autoridad Portuaria, y ante su mismo Presidente, para tratar de solventar el tema este comunicó que la Autorización concluiría el 25 de abril y que no había posibilidad de hablar sobre la fecha de inicio del cómputo y que llegado ese día se debía cerrar toda actividad, como se ha tenido que hacer.*

*TERCERO: Como quiera que los representantes de Puerta del Mar y Ocio, S.L. habían sido llamados por otras Administraciones de la Generalitat mostrando interés por lo que allí se hacía y porque necesitaban sus instalaciones para la próxima salida de la Regata Vuelta al Mundo, Volvo Ocean Race, instaron a la Autoridad Portuaria a través de los oportunos escritos a que fijaran la fecha exacta de inicio del cómputo de la Autorización, que le dieran una nueva autorización o prorrogaran la ya existente hasta finales de este año 2017. La respuesta del Presidente de la Autoridad portuaria fue un tajante NO, sin dar más explicación. Posteriormente dijo que no cabía renovación o prórroga alguna de las Autorizaciones Administrativas; que su tiempo máximo es de tres años. Ante este NO sin sentido y sin explicación jurídica de ningún género, y ante el evidente hecho de que anteriormente la Autoridad Portuaria había concedido nuevas renovaciones o prórrogas de Autorizaciones administrativas ya vencidas por diversas circunstancias mucho menos fundamentadas que la esgrimida por Puerta ele Mar y Ocio, S.L. que suponía dar servicio a la salida de la Regata de la VOR con el apoyo explícito tanto del Patronato Municipal de Turismo como por los propios organizadores Sociedad Proyectos Temáticos de la Comunidad Valenciana, se interesó se le entregara copia de algunos expedientes*



administrativos a los que se concedió una nueva autorización o prórroga (Doc. N° 1), habiendo contestado DENEGANDO ESA DOCUMENTACIÓN bajo el argumento de que no guardan conexión con el objeto.

*CUARTO: Lo que pretendía esta mercantil era demostrar el agravio comparativo al que se le sometía por la Autoridad Portuaria sin ningún argumento jurídico. Esa documentación era, y es, para demostrar ante cualquier Juzgado, y ante otras administraciones, que de forma arbitraria e irracional por la Autoridad Portuaria en situaciones idénticas a la de Puerta del Mar y Ocio, S.L. se concedieron nuevas prórrogas más allá de los tres años establecidos legalmente por el RDL 2/2011 que regula el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado. Decir en este punto que este Texto no dice que no se puedan conceder nuevas prórrogas.*

*QUINTO: De la propia solicitud presentada por la recurrente se observará que la Autoridad Portuaria deniega aquella que viene a demostrar la desigualdad de trato con que se trata a Puerta del Mar y Ocio, S.L. dejando patente el agravio comparativo. Para ello alega petición reiterativa y no justificada. Que no es cierto. El único motivo por el que se deniega la entrega de esta documentación obedece a que la Autoridad Portuaria no quiere que la recurrente obtenga una información pública a la que tiene derecho a su acceso al ser expedientes administrativos concluidos y no afectar derechos de terceros. No quiere entregar unas pruebas que demostrarían su actuación arbitraria contraria al art. 9.3 de la Constitución. La Autoridad Portuaria conocedora de que en situaciones idénticas a la del recurrente, incluso el mismo Presidente, concedió nuevas prórrogas una vez concluido el plazo que establece el art. 74 b) del RDL 2/2011, deniega la entrega de copias con la única finalidad de esconder esta arbitrariedad, contrariamente a lo que establece la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. El citado Texto, en su art. 17.3, establece que para poder acceder a cualquier información no hace falta motivar su solicitud. Para poder comprobar que la Autoridad Portuaria lo que está haciendo es ocultar una realidad que demuestra que está actuando contrariamente a sus propios actos, decir que fechas anteriores, con el fin de documentar una irregularidad administrativa, la mercantil compareciente solicitó una documentación referente a otro expediente y le fue entregada copia. La que ahora se deniega, se hace, como ya se ha dicho, porque acredita que otras Autorizaciones Administrativas, que se encontraban en la misma situación que la recurrente, obtuvieron una prórroga. En cambio, a Puerta del Mar y Ocio, S.L. por motivos que desconoce, que solo el Presidente de la Autoridad Portuaria sabe, se le niega una nueva prórroga.*

*Por lo expuesto, interesa y suplica se tenga por presentado este escrito junto con los documentos que acompaña, por interpuesto RECURSO POTESTATIVO DE REPOSICIÓN frente al acuerdo que se acompaña de la Autoridad Portuaria de Alicante denegando copia de unos expedientes, y previo sus cauces, acuerde resolver obligando a dicha Autoridad a entregar copia íntegra de los expedientes que interesó por escrito de fecha de presentación el 2 de febrero de 2017 (Doc. N° 1).*



*OTROSÍ DICE: Que de conformidad con el 21 de la Ley 39/2015, interesa y suplica se comunique el plazo normativamente establecido para resolver cuanto se expone en el presente recurso y de los efectos que pueda producir el silencio administrativo.*

4. El 6 de marzo de 2018, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia, oficio del Consejo de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana por el que remitía a este Consejo de Transparencia el expediente tramitado como consecuencia del recurso planteado por [REDACTED] [REDACTED] PUERTA MAR Y OCIO, S.L.), finalizado mediante Resolución, de fecha 15 de febrero de 2018, por la que se acordaba

*PRIMERO.- Basándose en lo dispuesto en el Art. 14.1 de la Ley 40/2015 DECLARAR su incompetencia para la resolución del asunto planteado contra la actuación realizada en materia de derecho de acceso a la información de la Autoridad Portuaria de Alicante una vez planteada solicitud por la mercantil "Puerta del Mar y Ocio, S.L.", por la argumentación establecida en el Fundamento Jurídico Segundo de esta Resolución.*

*SEGUNDO.- Igualmente en base en lo dispuesto en el art. 14.1 de la Ley 40/2015 REMITIR directamente las actuaciones practicadas hasta el momento y que se han referenciado en los antecedentes de esta Resolución al órgano que considera ostenta la competencia para su resolución el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal. Al respecto se acuerda remitir todo el expediente administrativo al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal.*

*TERCERO.- Siguiendo con lo dispuesto en el Art. 14.1, de la Ley 40/2015 NOTIFICAR al interesado, la mercantil "Puerta del Mar y Ocio, S.L.", esta Resolución.*

5. El 7 de marzo de 2018, este Consejo de Transparencia procedió a remitir la documentación obrante en el expediente a la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO para que se formularan las alegaciones oportunas. La AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE, adscrita a dicho Ministerio, formuló alegaciones, con fecha 27 de marzo de 2018, de las que se desprende lo siguiente:

- *La solicitud no vino acompañada de ninguna motivación, si bien en la ahora reclamación presentada ante ese Consejo, se justifica explícitamente su objeto, concretamente en el apartado Cuarto de la misma, al indicarse que lo que se pretendía era demostrar el agravio comparativo al que se veía sometido la Mercantil pues, de forma arbitraria, el Organismo Portuario había otorgada nuevas prórrogas, más allá de los tres años, en otros supuestos de otorgamiento de autorizaciones administrativas, toda vez que - según considera- el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por RDL 2/2011, de 5 de septiembre, nada prohíbe en este sentido.*



- *La solicitud, por tanto, fue inadmitida por Resolución de la Presidencia de la Autoridad Portuaria, de fecha 07.04.2017 (Anejo n.º. 2), en base al carácter manifiestamente repetitivo y abusivo de la misma, no justificado con la finalidad de transparencia de dicha Ley, pues aquélla va dirigida genérica e inmotivadamente a obtener copias completas de un número indeterminado de expedientes de diferentes autorizaciones administrativas, expresados a título enunciativo y no limitativo, y que además no guardan conexión a su objeto (sic).*
- *Ciertamente el art. 17.3 de la Ley 19/2013, no obliga a motivar la solicitud de acceso a la información, ni la ausencia de ésta no constituye por sí sola causa de rechazo de la solicitud, sin embargo ello no exime al peticionario a "exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución", tal como contempla tal precepto.*
- *En el caso presente, ciñéndonos al contenido de la solicitud, se interesa, sin mayor explicación, la copia compulsada de expedientes completos de otras autorizaciones administrativas que, concluidas o caducadas a los tres años, se les ha concedido a sus titulares, posterior e inmediatamente, nuevas autorizaciones. Acceder a lo solicitado exigiría del empleado público, responsable de la custodia de los expedientes, una labor ardua, por pormenorizada y reiterada, de revisión y recopilación de todas las actuaciones de todos y cada uno los procedimientos administrativos tramitados en distintas actividades en el ámbito de Dominio Público -y además sin acotación de límite temporal alguna-, para verificar en qué casos, y no en otros, se ha dado la circunstancia alegada por el peticionario; y de su resultado se tendría que realizar, como se pretende, el consiguiente cotejo del conjunto de documentos que conforman cada expediente, para su posterior impresión en papel o digitalización, y final entrega al destinatario de la información.*
- *Por cuanto se expone, y habiendo revelado explícitamente el reclamante la finalidad de acceso a la información, quedaría satisfecho tal derecho si por parte del mismo se hubiese preguntado directamente a la Autoridad Portuaria - y de ello se obtiene la oportuna respuesta-, con referencia o no a un espacio de tiempo determinado, el hecho del otorgamiento de nuevas autorizaciones administrativas a sus titulares a la expiración del derecho a la ocupación del dominio público portuario, para continuidad en el ejercicio de una misma actividad; o si se han admitido prórrogas en los títulos vigentes, por plazo superior a los tres años, en atención a lo establecido en el art. 74 del TRLPEMM, aprobado por RDL 272011, de 5 de septiembre; o incluso interesando particularmente el acceso a determinados expedientes identificados (pero no del modo con que lo ha efectuado el promotor de la solicitud, que hace reseña asuntos concretos a título enunciativo, no limitativo, para obtener el cotejo completo de todos los que hubieren).*
- *Precisamente el interés del solicitante manifestado no es tanto el conocer y obtener todos y cada uno de los trámites de los expedientes administrativos - pues sin duda en ellos existen actuaciones irrelevantes a la información pretendida-, sino el verificar si efectivamente se han producido las*



*circunstancias anteriormente puestas de manifiesto en otros supuestos sobre los que el peticionario desea ponerse en comparación.*

- *Finalmente se indica que el resto de información interesada por la Mercantil en cuestión en su solicitud ha sido atendida por la Autoridad Portuaria, salvo el particular objeto de la presente reclamación por los motivos que se aducen.*
- *En su consecuencia, esta Presidencia, de acuerdo con la Propuesta de la Dirección, de fecha 19.07.2017, efectúa las precedentes alegaciones al objeto de ser remitidas al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, para su incorporación al expediente de su razón."*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación 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, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que se presenten, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "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".

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una mención de carácter formal, relativo al plazo de contestación a la solicitud de acceso presentada.

El artículo 20.1 de la LTAIBG señala que *La 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, la solicitud de acceso a la información se realizó con fecha 2 de febrero de 2017 y la Administración ha contestado fuera del plazo establecido, sin justificar esta falta de respuesta en plazo. En este sentido, debe recordarse a la Administración la necesidad de cumplir con los plazos legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se le presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG,



que ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Recordemos que la LTAIBG y subsidiariamente, la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, prevén que se inste la subsanación del error cometido en la solicitud de acceso, aunque no permiten dilatar esa subsanación en un plazo superior a 1 mes, como ha sucedido en el presente caso.

4. En lo que respecta al fondo del asunto, invoca la Administración la aplicación de la causa de inadmisión del art. 18.1. e) de la Ley 19/2013, el cual preceptúa que “*se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*”. A criterio de la Autoridad Portuaria, la solicitud de información *va dirigida genérica e inmotivadamente a obtener copias completas de un número indeterminado de expedientes de diferentes autorizaciones administrativas, expresados a título enunciativo y no limitativo, y que además no guardan conexión a su objeto.*

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió, en fecha 14 de julio de 2016, en virtud de las prerrogativas concedidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, el Criterio Interpretativo nº 3, que delimita el alcance del concepto de solicitud de información que tenga carácter repetitivo o abusivo, en los siguientes términos:

#### **1.1. Respecto a la solicitud de información manifiestamente repetitiva**

*Gramaticalmente, se define como aquella que lleva a decir o resolver algo que ya se ha dicho o resuelto anteriormente.*

*En los términos de la Ley, para que la solicitud pueda ser inadmitida, se requiere. A) Que sea repetitiva y B) Que esta característica sea manifiesta. Por lo tanto, y toda vez que es requisito derivado de los términos en los que se pronuncia la Ley que la solicitud sea, no sólo repetitiva sino que lo sea manifiestamente, procede interpretar qué se entiende por solicitud manifiestamente repetitiva:*

*Una solicitud será **MANIFIESTAMENTE repetitiva** cuando de forma patente, clara y evidente:*

- *Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.*

*En todo caso, la repuesta debe haber adquirido firmeza por el transcurso de los plazos de reclamación o recurso contencioso-administrativo sin que*





éstos se hubieran interpuesto o cuando, habiéndose presentado, hubieran sido definitivamente resueltos y la denegación o inadmisión hubiese sido avalada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente competente o por el órgano judicial correspondiente.

- Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos. En estos casos, deberá justificarse adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos.
- El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante.
- Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación.
- Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

Para mayor claridad, pueden tenerse en cuenta las siguientes reglas complementarias:

- Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio de derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos. En estos casos, es obligatorio considerar cada peticionario individualmente.
- Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa de acuerdo con los supuestos arriba mencionados, solamente se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto al resto.
- Hay que tener en cuenta que, por tratarse de un acto que pone fin al procedimiento, la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada. La



motivación incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir.

## **1.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.**

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse **ABUSIVA** cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

— Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “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”.

— Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

— Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

— Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

— Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

— Conocer cómo se toman las decisiones públicas

— Conocer cómo se manejan los fondos públicos

— Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas



Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

Por su importancia, debe mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, dictada en el recurso de casación 75/2017, que se pronuncia en los siguientes términos: *"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,(...) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*Por ello, 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."*

5. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, a nuestro juicio no se aprecia la existencia de la causa de inadmisión invocada que, recordemos, debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública. Esto es así porque la Administración invoca la causa pero tampoco la justifica debidamente. Como ella misma reconoce en sus alegaciones en vía de Reclamación, *el interés del solicitante manifestado no es tanto el conocer y obtener todos y cada uno de los trámites de los expedientes administrativos -pues sin duda en ellos existen actuaciones irrelevantes a la información pretendida-, sino el verificar si efectivamente se han producido las circunstancias anteriormente puestas de manifiesto en otros supuestos sobre los que el peticionario desea ponerse en comparación.*

Esta comparativa de actuaciones del mismo órgano administrativo en casos similares o idénticos puede ofrecer al solicitante, sin duda, un cabal conocimiento



sobre el comportamiento de la Administración, especialmente en lo relativo a la valoración de los principios de equidad generales que rigen la actuación y relaciones de las Administraciones Públicas establecidos en el Art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que señala, además, que éstas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Estos principios generales son:

- Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
- Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional.
- Responsabilidad por la gestión pública.
- Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.
- Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.
- Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
- Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.

Por lo tanto, en nuestra opinión, la solicitud de acceso a la información presentada por el ahora Reclamante persigue someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, que es precisamente la *ratio iuris* o razón de ser de la LTAIBG, no pudiendo considerarse abusiva.

En consecuencia, no resulta aplicable la causa de inadmisión invocada por la Administración.

6. Igualmente, la Administración invoca el artículo 18.1. c) de la LTAIBG, que prescribe lo siguiente: *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Para justificar su aplicación, alega, en vía de Reclamación – aunque nada dijo en su respuesta al solicitante – que *acceder a lo solicitado exigiría del empleado público, responsable de la custodia de los expedientes, una labor ardua, por pormenorizada y reiterada, de revisión y recopilación de todas las actuaciones de todos y cada uno los procedimientos administrativos tramitados en distintas actividades en el ámbito de Dominio Público -y además sin acotación de límite temporal alguna-, para verificar en qué casos, y no en otros, se ha dado la circunstancia alegada por el peticionario; y de su resultado se tendría que realizar, como se pretende, el consiguiente cotejo del conjunto de documentos que*



conforman cada expediente, para su posterior impresión en papel o digitalización, y final entrega al destinatario de la información.

Este Consejo de Transparencia ya ha tramitado múltiples reclamaciones en las que distintos organismos inadmitían la solicitud de información, en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1 c). Por ello, en virtud de las competencias legalmente atribuidas por el artículo 38.2 a) de la LTAIBG, elaboró el Criterio Interpretativo CI/007/2015, de 12 de noviembre, en el que, sumariamente, se señala lo siguiente:

(...)

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.*

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

7. Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia.

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo de Madrid y Sentencia en Apelación nº 47/2016, de 7 de noviembre de 2016, de la Audiencia Nacional: “La interpretación del art. 18.1. c) de la Ley 19/2013 ha de hacerse atendiendo a que en ella se configura el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105. b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley” (Artículo 12), y a la Exposición de Motivos, conforme a la cual “el capítulo III (donde se insertan ambos preceptos, arts. 12 y 18 de la ley) configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud.

*Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite)*



*y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad".*

*(...) Al margen de disquisiciones sobre el concepto de la reelaboración de información que no influyen en el presente caso, donde no se impugnan los criterios interpretativos fijados por el CTBG, la recurrente no ha justificado que el suministro de la información solicitada exija una labor previa de reelaboración, pues aparte de sus alegaciones ninguna otra prueba se allega que soporte su posición."*

- La Sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 6 de Madrid, razona que *"El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que esta ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía"*.
  - La Sentencia 63/2016, dictada en Apelación, de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional señala que *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c) permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia" (...).*
8. Recordemos que lo solicitado y no concedido son los *expedientes completos de otras autorizaciones administrativas que concluidas o caducadas a los tres años se les ha concedido posterior e inmediatamente nuevas autorizaciones, como por ejemplo, caso del Kraken, tiovivo, barco cafetería, empresas de logística industrial, etc.;*

Es cierto que, como sostiene la Administración, el Reclamante no especificó el espacio temporal al que debe ir referida la solicitud de acceso, lo que, aparentemente al menos, puede hacer pensar en tener que realizar una búsqueda de todos los expedientes afectados por el supuesto planteado por éste, pero también es cierto que esta deficiencia pudo haber sido subsanada por la Administración otorgándole un plazo de subsanación de 10 días, como prescribe tanto la LTAIBG, como la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, para que el solicitante identificara ese periodo temporal.

Sin embargo, a juicio de este Consejo de Transparencia, no se están solicitando absolutamente todos y cada uno de los expedientes de autorizaciones administrativas que concluidas o caducadas a los tres años se les ha concedido posterior e inmediatamente nuevas autorizaciones, sino solamente unas muestras, bastando con acudir a aquellos expedientes citados por el solicitante



para satisfacer su petición. Y todo ello porque, ciertamente, debe conjugarse la satisfacción del interés del ciudadano en obtener la información solicitada con la incidencia que tendría proporcionar los datos a la propia organización que, ciertamente, no podría concretarse si no se delimitaran los supuestos solicitados.

En estas condiciones, se entiende que la mera búsqueda de expedientes para obtener la información no constituye una verdadera acción previa de reelaboración en los términos fijados por este Consejo de Transparencia y por los tribunales de justicia, por lo que no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada, aunque sí debe ser limitada en el tiempo.

Del mismo modo, debe hacerse constar que lo solicitado tiene como finalidad tener un cabal conocimiento sobre el comportamiento de la Administración para poder valorar si su actuación es justa e igualitaria en todos los casos, para lo cual se puede acudir a lo dispuesto en el artículo 7 de la LTAIBG, que señala lo siguiente: *Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.*

Teniendo en cuenta lo anterior, debe modularse el contenido la Reclamación planteada de manera que, no siendo viable a efectos prácticos conceder el acceso solicitado si la Administración debe acudir a todos los expedientes tramitados a lo largo de los últimos decenios para expurgarlos y dar la información solicitada, sí resulta posible admitirla, pero limitándola al acceso a aquellos criterios que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos cuando lo que se tramita son expedientes de autorizaciones administrativas que concluidas o caducadas a los tres años se les ha concedido posterior e inmediatamente nuevas autorizaciones, que es exactamente lo solicitado y no concedido.

En efecto, debe recordarse que el reclamante es claro en los motivos de su pretensión, que no son otros que conocer el criterio de la Administración en casos que, a su juicio, coinciden con aquel en el que ha tenido la condición de interesado y en los que, a su juicio, el criterio mantenido por la Administración difiere.

Por ello, y al objeto de conjugar por un lado el derecho del reclamante en aclarar esta situación y, por otro, el de la AUTORIDAD PORTUARIA, cuyas manifestaciones acerca de la indefensión y alcance de la solicitud comparte en cierta manera este Consejo, entendemos que debe aclararse la cuestión relacionada con el criterio defendido por la Administración en estos concretos supuestos.

9. En conclusión, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *Criterios que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos y que hayan sido elaborados y aplicados por la AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE durante la tramitación de expedientes completos*



*de autorizaciones administrativas que concluidas o caducadas a los tres años se les ha concedido posterior e inmediatamente nuevas autorizaciones.*

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED] [REDACTED] PUERTA MAR Y OCIO, S.L.), remitida a este Consejo de Transparencia por el Consejo de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, con entrada el 6 de marzo de 2018, contra la AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO.

**SEGUNDO: INSTAR** a la AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] PUERTA MAR Y OCIO, S.L.) la información referida en el Fundamento Jurídico 9 de la presente Resolución.

**TERCERO: INSTAR** a la AUTORIDAD PORTUARIA DE ALICANTE, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, 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-Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CTBG  
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)  
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE  
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

