



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 06/02/2024
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 2399/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED] PARKING
SANTA BÁRBARA S.L.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS/MINISTERIO DE
TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Expediente modificación concesión administrativa.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2024-0140 Fecha: 06/02/2024

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 24 de abril de 2023 el reclamante solicitó a la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, 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:

«(...) 1. Como saben, PARKING SANTA BÁRBARA es titular de una concesión de dominio público portuario en la zona de servicio del Puerto de Algeciras, con objeto de aparcamiento de vehículos.

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

2. Que hemos tenido conocimiento de que, en el Orden del Día del Consejo de Administración de esa Autoridad Portuaria, de 27 de octubre de 2022, se incluyó la posible modificación sustancial de la concesión administrativa de ALCAIDESA SERVICIOS S.A., para la ocupación de una lámina de agua en las Instalaciones Portuarias de La Línea de la Concepción.

3. Por tal motivo, y como interesados en el procedimiento, y al amparo del artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (en adelante, LPACAP), así como, de manera subsidiaria, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno,

SOLICITO a esa Autoridad Portuaria:

- Que, caso de haberse adoptado dicho acuerdo, que se nos dé traslado íntegro de la resolución por la que se acuerda la modificación sustancial de la concesión administrativas de ALCAIDESA SERVICIOS SA.

- Asimismo, que se nos informe del estado de tramitación del procedimiento, y el acceso y copia de los documentos contenidos en el mismo, señalándose, a tal efecto, día y hora para la práctica de dicho trámite».

2. La Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras dictó resolución con fecha 23 de junio de 2023 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

«(...)

RESULTANDO:

1º. El Consejo de Administración de la APBA, en su sesión de 7/06/2012 otorgó a la empresa Parking Santa Bárbara S.L. (en adelante PARKING) una concesión de una parcela de 20.871 m² (actualmente, 19.282 m²) en el Puerto de La Línea de la Concepción para la instalación y explotación de un aparcamiento.

2º. Por otro lado, la empresa "Alcaidesa Servicios SA" (en adelante, ALCAIDESA) es titular de una concesión otorgada el 30/07/2007 que, tras diversas modificaciones, incluye una lámina de agua de unos 143.542 m² y unos terrenos de unos 66.101 m², con destino a la construcción y la explotación de instalaciones náutico-deportivas y de uso lúdico-comercial en las instalaciones portuarias de La Línea de La Concepción.

ALCAIDESA solicitó la modificación sustancial de la concesión arriba indicada, consistente en la ampliación de la misma en una superficie de terrenos aproximada de 49.732 m² al sur de la actual superficie de la concesión. La zona objeto de ampliación se destinará a la actividad de "estación de ocio litoral" (parque comercial y zona de restauración y ocio).

3º De conformidad con el art. 88.1 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, TRLPEMM), “La Autoridad Portuaria podrá autorizar a solicitud del interesado modificaciones de las condiciones de una concesión. Cuando una modificación sea sustancial, la solicitud deberá tramitarse de acuerdo con lo establecido en los apartados 2 y siguientes del artículo 85 de esta ley. Si la modificación no es sustancial, requerirá únicamente informe previo del Director de la Autoridad Portuaria, que será elevado por el Presidente al Consejo de Administración para la resolución que proceda.”

Dado que la modificación solicitada por ALCAIDESA tenía carácter sustancial, la APBA tramitó el procedimiento previsto en los apartados 2 y siguientes del art. 85 del TRLPEMM. De acuerdo con ello la modificación solicitada debía someterse a información pública. Así, mediante anuncio publicado en el BOE núm. 75 de 29/03/2022 (Sec. V-B Pág. 15126) se otorgó trámite de información pública para presentar alegaciones, reclamaciones u observaciones durante un plazo de veinte días hábiles, tal como consta en el citado anuncio, frente a:

“Resolución de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras por la que se somete a información pública la solicitud de modificación sustancial de la concesión administrativa de 30 de julio de 2007, titularidad de Alcaidesa Servicios, S.A., para la ocupación de una lámina de agua de unos 143.542 m² y una superficie de terrenos de 66.101 m² en las Instalaciones Portuarias de La Línea de La Concepción, con destino a la construcción y explotación de instalaciones náutico-deportivas y de uso lúdico-comercial.

La modificación sustancial consiste en la ampliación de la concesión con una superficie anexa de unos 49.732 m², así como en la modificación del plazo inicial de la concesión mediante el otorgamiento de una prórroga no prevista por un plazo de 15 años....”

Finalizado sobradamente dicho plazo, no se presentó solicitud ni alegación alguna sobre la solicitud de modificación concesional anunciada. Tras ello, y cumplimentados el resto de los trámites previstos en el art. 85 del TRLPEMM, en su sesión ordinaria de 27 de octubre de 2022 el Consejo de Administración de la APBA acordó, entre otros aspectos, autorizar la modificación concesional solicitada. Posteriormente, en fecha 1 de diciembre de 2022, se publicó en el BOE núm. 288, pag. 58028, el anuncio sobre la resolución acordando la modificación, tal como dispone el art. 85.7 del TRLPEMM.

EXAMINADOS: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM).

CONSIDERANDO:

1. Dado que PARKING solicita la documentación e información, expresamente, en base a su condición de interesada, procede comprobar en primer lugar si esa mercantil ostenta ese estatus. No se aplicaría en este caso, a la vista de los términos de la solicitud, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al ser la normativa aplicable para el acceso a la información la LPAPC.

Conforme dispone el art. 4 de la LPAPC (...)

El art. 53 del mismo texto legal añade que: (...)

En el supuesto que nos ocupa, PARKING no ha aportado ninguna justificación para su alegada condición de interesada. A la vista del art. 4.1 LPAPC y dadas las circunstancias antes expuestas, podemos concluir que esa empresa no cumple ninguno de los supuestos previstos para ostentar la condición de interesado, y ello por lo siguiente

- no ha promovido el procedimiento de modificación de la concesión
- no tiene derechos que sean afectados por la modificación de la concesión. Se trata de dos concesiones sobre superficies distintas y con objetos distintos. Por otro lado, nada al respecto ha acreditado PARKING.
- No ostenta un interés legítimo que pueda resultar afectado por la modificación de la concesión y no se ha personado en base al mismo antes de recaer resolución definitiva. La modificación de la concesión de Alcaidesa no afecta los terrenos de su concesión, sin que esa empresa posea derecho de exclusiva alguno para la realización de su concreta actividad en la zona de servicio del puerto Bahía de Algeciras. A ello hay que añadir que nada se ha acreditado al respecto por PARKING sobre el interés legítimo que podría tener. El mero hecho de ser titular de una concesión no le confiere la condición de interesado para poder acceder al expediente de la modificación de otro concesionario. Y, además, convocado el trámite de información pública, PARKING no presentó alegación, observación o sugerencia alguna durante el mismo. Su primera solicitud de información sobre la modificación de la concesión se realizó en fecha 23 de noviembre de 2022, posteriormente a que el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria hubiera acordado en su sesión de 27 de octubre de 2022 la modificación de la concesión.

Según lo que antecede, esta Presidencia, de acuerdo con las competencias de representación de la Autoridad Portuaria y en cumplimiento de su obligación de velar por el cumplimiento de las normas aplicables a la misma, previstas en el artículo 31.2, apartados d) y l) del TRLPEMM

RESUELVE:

Inadmitir la solicitud formulada por parte de Parking Santa Barbara S.L. sobre el traslado íntegro de la resolución por la que se acuerda la modificación sustancial de la concesión administrativa de Alcaidesa Servicios S.A. y, sobre la información del estado de tramitación del

procedimiento y el acceso y copia de los documentos contenidos en el mismo, por no ostentar la condición la interesada en ese procedimiento, tal como se detalla en el contenido de esta Resolución. (...)»

3. Mediante escrito registrado el 21 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto, en primer lugar, la situación de indefensión en que la Autoridad Portuaria ha puesto a la entidad mercantil puesto que la solicitud la ha formulado hasta en tres ocasiones -23 de noviembre de 2022, 13 de enero de 2023 y 24 de abril de 2023-, con la consiguiente afectación al derecho fundamental contemplado en el artículo 24 CE , privándola «*de la información esencial para llevar a cabo una previsión de su actividad económica en la explotación de la concesión administrativa, que le fue otorgada por la propia Administración Portuaria de Bahía de Algeciras*». En segundo lugar, el escrito de reclamación, tras reproducir diferentes Criterios Interpretativos y Resoluciones precedentes de este Consejo, concluye sosteniendo que no concurre ni causa de inadmisión ni límite alguno en la información solicitada, no siendo necesario, en virtud del artículo 17 LTAIBG motivar la misma.
4. Con fecha 24 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la Unidad de Información y Transparencia del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 22 de septiembre de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

«(...)

PRIMERO. SOLICITUD DE INFORMACION EN BASE A LA CONDICION DE INTERESADO.

Con fecha 24 de abril de 2023, Parking Santa Bárbara SL presentó ante esta Autoridad Portuaria solicitud de información sobre el estado de la tramitación de la solicitud de información sobre el estado de tramitación del procedimiento de modificación sustancial de la concesión administrativa de ALCAIDESA SERVICIOS SA en el Puerto de Algeciras, solicitando, en concreto, el acceso y copia de los documentos contenidos en dicho procedimiento y, así mismo, el traslado integro de la Resolución por la que se hubiera acordado la citada modificación sustancial de la concesión.

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

La citada solicitud se realizaba alegando su condición de interesado, al amparo del art. 53.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) del según se indicaba expresamente en la misma.

En su solicitud se hacía referencia a dos anteriores escritos presentados por esa mercantil ante la APBA en fechas 23/11/2022 y 13/01/2023, al amparo del art. 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), en los que solicitaba la misma documentación e información y que si bien únicamente incluyen una mera referencia a la Ley 19/2013 de transparencia, acceso y buen gobierno (LTAIBG), comparten con la solicitud de abril el típica estructura de solicitud de acceso a un expediente administrativo.

De acuerdo con lo anterior, tras examinar las circunstancias que concurrían en torno a la solicitud, mediante resolución de 23 de junio de 2023 se constató que el solicitante no ostenta la condición de interesado, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para acceder a la información relativa a la concesión administrativa de Alcadesa Servicios SA, cuya tramitación había ya finalizado. Por ello, procedía la inadmisión de la solicitud.

La citada Resolución no ha sido impugnada por Parking Santa Bárbara SL ni en reposición ni mediante recurso contencioso administrativo, por lo que ha devenido firme.

Mediante la reclamación interpuesta ante ese Consejo, Parking Santa Bárbara varía la fundamentación de la solicitud de acceso al expediente de la modificación de Alcadesa, argumentando su solicitud de acceso en base a la Ley de Transparencia, pero sin oponerse ni rebatir su falta de condición de interesado en la solicitud de acceso a tal expediente administrativo.

En base lo anterior, careciendo Parking Santa Bárbara SL de la condición de interesado en el expediente de la modificación de la concesión de Alcadesa, hemos de reiterar la imposibilidad de acordar el acceso al mismo.

Se adjunta copia de la Resolución de la Presidencia que recoge la motivación de tal pronunciamiento.

SEGUNDO. REGIMEN JURÍDICO DE ACCESO ESPECÍFICO.

Parking Santa Bárbara SL, tras haber constatado que no ostenta la condición de interesado en el expediente administrativo de la modificación de la concesión de Alcadesa, y por tanto la imposibilidad de acceso al mismo, pretende sortear tal impedimento recurriendo a la vía de acceso a la información pública que ampara la Ley de Transparencia.

Sin embargo, tal y cómo prevé la Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública, se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

La tramitación de la modificación de la concesión de Alcadesa estaba sujeta a la información pública prevista en el artículo 85.3 del TRLPEMM, que configura esta fase como garantía el conocimiento del proyecto por terceros y su sometimiento a las alegaciones que pudieran presentarse contra el mismo, que tras la oportuna consideración por la Autoridad Portuaria habrán de ser rechazadas o aceptadas, con la consecuente incidencia sobre la solicitud inicialmente presentada.

Es por tanto el trámite de información pública el momento idóneo y específico para el acceso de terceros al contenido del proyecto. La práctica de tal acceso se articula con las debidas precauciones a fin de salvaguardar los intereses comerciales, intelectuales y de protección de datos debida al solicitante, de tal forma que los interesados en conocer los documentos que obran en el expediente de una concesión administrativa, pueden consultarlo presencialmente en la sede de la Autoridad Portuaria, sin que pueda obtener copias del mismo, habida cuenta el riesgo que tal distribución de información comportaría para los intereses protegidos.

Durante la tramitación de la modificación de la concesión se ha efectuado el trámite de información pública, mediante anuncio en el BOE el 29 de marzo de 2022, sin que Parking Santa Bárbara manifestara en tal momento su interés en conocer la documentación del expediente.

Habiendo podido acceder el solicitante a la información requerida por la vía indicada, sin haber hecho uso de este trámite, que conjuga la facultad de acceso a la información de terceros y el respeto a los legítimos intereses afectados, en el plazo establecido para ello, el pretendido acceso a tal documentación mediante reclamación al Consejo General de Transparencia y Buen Gobierno, supone conculcar el propio procedimiento administrativo que, tras la finalización del plazo establecido para el trámite de información pública, cierra la posibilidad de acceso a la misma por terceros durante el curso de la correspondiente tramitación.

Por tanto, en atención a la Disposición Adicional Primera de la LAITBG, el acceso a la documentación solicitada debe regirse por el trámite de audiencia previsto en la normativa portuaria, que expresamente contempla este acceso y no por la LTAIBG y no habiendo hecho uso Parking Santa Bárbara SL de la vía de información pública prevista para ello, no es posible otorgar tal acceso en base en virtud de la Ley de Transparencia, al no serle de aplicación a este supuesto.

En cualquier caso, si se formulara una solicitud de acceso a la información mediante el Portal de Transparencia, subsidiariamente a la inadmisión en base a Disposición Adicional Primera de la LAITBG, habría de estarse a la aplicación los límites previstos en el art. 14 y causas de admisión del art. 18 de la misma norma, pudiendo únicamente facilitarse, en su caso, la información no afectada por tal regulación.

En conclusión, si bien Parking Santa Bárbara SL refiere en su solicitud de acceso al expediente de la modificación de concesión administrativa, la aplicación subsidiaria de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTAIBG), no procedió a la presentación de tal solicitud por el correspondiente cauce.

Por ello para la resolución de tal solicitud, esta Presidencia había de observar únicamente la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Aún en el caso en el que recurriera al Portal de Transparencia para efectuar la solicitud, habría de proceder al rechazo de la misma en base a la Disposición Adicional indicada.

De acuerdo con todo lo anterior, habiendo finalizado el trámite de modificación de la concesión y estando por tanto concluida la vía de información pública prevista en la normativa portuaria para su tramitación y no ostentando la condición de interesado invocada, no resultaba posible acceder a facilitar la información solicitada».

5. El 22 de septiembre de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 6 de octubre de 2023, se recibió un extenso escrito en el que se desarrollan prolijamente dos alegaciones que abordan, respectivamente, unas consideraciones previas sobre la alegada firmeza de la Resolución de la Autoridad Portuaria de 23 de junio de 2023 y el derecho de la reclamante al acceso a la información pública solicitada.

Con relación a la primera de las alegaciones, sostiene el escrito que en las tres ocasiones en las que solicito y reiteró su solicitud de información se mencionaba subsidiariamente la LTAIBG. Asimismo, rechaza la aplicación de lo previsto en el apartado 2 de la Disposición final primera LTAIBG argüido por la Autoridad Portuaria en el sentido de que la LTAIBG no resultaría de aplicación por serlo el régimen de acceso previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM). A mayor abundamiento, rechaza también lo afirmado por la Autoridad Portuaria respecto a la firmeza de su resolución de 23 de junio de 2023, al no haber sido impugnada por Parking Santa Bárbara SL ni en reposición ni mediante recurso contencioso administrativo, lo que le lleva a ignorar lo previsto en el artículo 24 LTAIBG.

En cuanto a la segunda alegación, la reclamante reitera que lo solicitado es información pública y no concurre ninguna causa de inadmisión ni límite alguno de los previstos en los artículos 18, 14 y 15 LTAIBG, respectivamente, reproduciendo lo dicho en el escrito de reclamación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

3. 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 un acuerdo de modificación sustancial de una concesión administrativa, al estado de tramitación de tal procedimiento y a copia de sus documentos.

La Autoridad Portuaria requerida inadmitió la solicitud al considerar que no concurría en el reclamante la condición de interesado en el procedimiento de modificación sustancial de la concesión regulado en los artículos 88 y 85 del Real Decreto Legislativo

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>

2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (desde ahora, TRLPMM). Posteriormente, en el trámite de alegaciones instado en el seno del procedimiento de reclamación en aplicación del artículo 24 LTAIBG, sostiene que el artículo 85.3 TRLPMM se configura como un régimen especial de acceso a la información que, en aplicación de lo previsto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG, excluye la aplicación de la referida Ley 19/2023, de 9 de diciembre.

4. Con carácter preliminar, y dado que ha sido alegado por la Autoridad Portuaria requerida, debe señalarse que del tenor literal de la solicitud se deriva que la misma se presenta no solo al amparo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, sino también, con carácter subsidiario, de la LTAIBG de la que se hace mención expresa. En consecuencia, no es necesario entrar a valorar si el solicitante reúne la condición de interesado en el procedimiento de modificación sustancial de la concesión administrativa, por cuanto el derecho de acceso a la información pública se reconoce en el artículo 12 LTAIBG a todas las personas, sin necesidad de acreditar la condición administrativa de interesado en un procedimiento.
5. Precisado lo anterior, dado que se ha invocado que el artículo 85.3 TRLPMM se configura como un régimen especial de acceso que, en aplicación de la Disposición adicional primera, apartado segundo, excluiría la aplicación de la LTAIBG, corresponde a continuación examinar el contenido y alcance de la misma.

Tales aspectos han sido abordados por el Tribunal Supremo en varias resoluciones, en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial que el propio Tribunal recapituló en el fundamento jurídico tercero de la STS 871/2022, de 10 de marzo -ECLI:ES:TS:2022:871, en los siguientes términos:

«Varios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

(...)

En una posterior sentencia - STS nº 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que "[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia".

Y a continuación se añadía "Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia en diversos ámbitos sectoriales de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia, que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".

Esta matización se aplicó también a la CNMV y en la sentencia STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec.3934/2020), tras recoger la jurisprudencia dictada en la materia,

se concluía que "la regulación sobre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LGTB de su aplicación supletoria como marco general del derecho de acceso a la información en todo aquello que no haya quedado desplazado por la regulación parcial del TRLMV". Doctrina reiterada en la sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).

No existe, sin embargo, contradicción entre que lo afirmado en la STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec. 3934/2020) y lo sostenido en las sentencias anteriores - SSTS de 1565/2020 y 1817/2020-, ambos pronunciamientos resultan complementarios.

La conclusión que se extrae de esta jurisprudencia es que cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria.

Por ello, la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial».

Como puede apreciarse, el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

En el caso que nos ocupa no se da ninguno de los presupuestos que, con arreglo a la doctrina del Tribunal Supremo que se acaba de exponer, justifican el desplazamiento de la aplicación de la LTAIBG. El aludido artículo 85.3 TRLPMM únicamente dispone que «[a]simismo, se someterá a información pública, durante un plazo no inferior a 20 días, a fin de que se presenten alegaciones sobre la solicitud de concesión que se tramita. Este

trámite podrá llevarse a cabo simultáneamente con la petición de informe a las Administraciones urbanísticas, cuando no se encuentre aprobado el plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto. Cuando la solicitud tenga como objeto la ocupación de espacios de dominio público afectos al servicio de los faros, deberá emitirse informe favorable por Puertos del Estado. El trámite de información pública servirá para cumplimentar el concerniente al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en los casos en los que sea preceptivo el mismo administrativa». Este precepto se incardina en el seno de la regulación del procedimiento de concesiones de dominio público portuario, por lo que del mismo no cabe derivar ni una regulación alternativa del derecho de acceso ni limitación alguna de su alcance.

Así pues, dado que el referido precepto del TRLPMM no regula un régimen específico, no cabe entender desplazado el régimen general de acceso a la información pública regulado en la LTAIBG.

6. En consecuencia, no siendo aplicable la causa de inadmisión invocada y no habiéndose justificado la concurrencia de otros límites legales al acceso, se ha de estimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación planteada frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

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

- *La resolución por la que se acuerda la modificación sustancial de la concesión administrativas de ALCAIDESA SERVICIOS SA.*
- *Que se nos informe del estado de tramitación del procedimiento, y el acceso y copia de los documentos contenidos en el mismo, señalándose, a tal efecto, día y hora para la práctica de dicho trámite.*

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS / 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: 2024-0140 Fecha: 06/02/2024

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>