



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/07/2023
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 509-2023

Fecha: La de firma

Reclamante: ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONSIGNATARIOS DE BUQUES.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Información solicitada: Información económico-financiera y de actividad real prestatarios servicios portuarios.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

R CTBG

Número: 2023-0630 Fecha: 31/07/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de octubre de 2022 la asociación reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«La Autoridad Portuaria de Motril efectuó trámite de Audiencia Pública con motivo de modificación sustancial del Pliego de Prescripciones Particulares del Servicio Portuario de Remolque.»

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

La Asociación Española de Consignatarios, miembro del Comité de Servicios Portuarios de dicha Autoridad Portuaria, en tiempo y forma presentó alegaciones, entre las que se encontraban necesidad de conocer la información económico-financiera y de actividad real de los prestatarios de cara a poder ofrecer nuestra opinión en el citado Comité y alegaciones posteriores.

La Autoridad Portuaria de Motril denegó la solicitud, mencionando que dicha información se encontraba recogida y pública en la web del Observatorio de Puertos del Estado (del que, asimismo somos miembros) lo cual no es cierto, los datos se suministran por SIGEIN y NO son accesibles a los usuarios. Respecto a la información económico-financiera, nos respondieron que la misma se encontraba en el registro Mercantil, lo cual tampoco es correcto, ya que la misma Ley (TRLPEMM) obliga a separación contable, la cual no está disponible.

En resumen, no tenemos dato alguno que sustente el muy elevado incremento, que acorde a la misma Ley, debería estar sujeto y documentado a factores concretos de incremento salarial, reparaciones, seguros y combustible».

2. La AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 3 de enero de 2023 en la que, tras realizar unas consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información y sus límites, concede parcialmente el acceso solicitado en los siguientes términos: « (...)

4. Respecto a la información económico-financiera disponible: (i) Informe de auditoría sobre cuentas anuales a 31 de diciembre de 2021 del prestatario del servicio de remolque y (ii) Informe auditoría facturación 2021 del prestatario del servicio de remolque, se inadmite el acceso de acuerdo con el art.14.1.h) de la LTAIBG, relativo a los límites al derecho al acceso cuando suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales. Se trata, de información que afecta a los intereses comerciales de la empresa prestadora del servicio. Así, se estima que la misma implica un riesgo para los derechos de terceros, en este caso los intereses económicos y comerciales de la empresa prestataria del servicio de remolque, dado que no existe un interés público en la divulgación de tal información y ésta puede afectar a la empresa en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, siendo información que la empresa no proporciona, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligada por la normativa portuaria.

5. Respecto de la información disponible de la actividad real de la prestataria del servicio, no hay objeción en cuanto a facilitar el número de operativas con uso de remolcador por tramo de GT en el ejercicio 2021.

No obstante, se informa al solicitante que el acceso a los datos proporcionados en esta resolución, al amparo de la ley de transparencia, no le exige del deber de observar, en cuanto a los mismos, la normativa de protección de datos de carácter personal que se contienen y de asumir las responsabilidades establecidas en ella para el caso de incumplimiento».

3. Mediante escrito registrado el 22 de enero de 2023, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«La AP de Motril rechaza nuestra solicitud de información de informe económico financiero que sustente la elevada subida del servicio portuario de practicaje en la AP de Motril, por lo que no podemos ejercer nuestra función consultiva como miembros del Comité de servicios portuarios alegando protección de datos».

4. Con fecha 17 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / 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 considere pertinentes. El 10 de marzo de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) La Autoridad Portuaria se reitera en los fundamentos de derecho de su resolución toda vez que de acuerdo con el art.14.1.h) de la LTAIBG, relativo a los límites al derecho al acceso cuando suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales, el acceso a la información económico-financiera disponible actualmente, en concreto: (i) Informe de auditoría sobre cuentas anuales a 31 de diciembre de 2021 del prestatario del servicio de remolque y (ii) Informe auditoría facturación 2021 del prestatario del servicio de remolque, podría afectar a los intereses comerciales de la empresa prestadora del servicio. Así, se estima que la misma implica un riesgo para los derecho de terceros, en este caso los intereses económicos y comerciales de la empresa prestataria del servicio de remolque, dado

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

que no existe un interés pública en la divulgación de tal información y ésta puede afectar a la empresa en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, siendo información que la empresa no proporciona, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligada por la normativa portuaria.

2. La Autoridad Portuaria considera que la reclamante puede ejercer su función consultiva como miembro del Comité de Servicios Portuarios con la información ya facilitada y con la disponible en los registros públicos (...)»

5. El 15 de marzo de 2023, se concedió audiencia a la asociación reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 27 de marzo de 2023, se recibió un escrito en el que se expone que:

« (...) -La Autoridad Portuaria de Motril niega el acceso a la información económica-financiera que justifique el aumento y estructura del servicio Portuario de Remolque, sin aportar nuevos fundamentos de hecho o derecho.

-Justifica que el depósito de cuentas anuales y balance de la empresa prestadora no puede ser desglosado por atender contra los intereses comerciales del prestador, lo que no compartimos ya que:

-Hay un solo prestador del servicio y la actividad se presta bajo licencia administrativa de la AP. Las tarifas máximas se establecen por la Autoridad Portuaria según lo dispuesto en el TRLPEMM y Pliego de Prescripciones Particulares. No existe competencia efectiva en estos momentos.

-El prestador no registra cuentas anuales por su actividad en la AP de Motril, si no las de su empresa matriz.

-El mismo prestador presentó, y la AP difundió un 'informe económico' de justificación de incremento de tarifas, pero, como alegamos en su momento, representando una mera estimación de costes sin justificar e ingresos objetivo establecidos por el prestador.

-Según establecido en el Texto refundido de Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante, así como en los Pliegos de Prescripciones Particulares del servicio, las tarifas máximas sólo pueden incrementarse por aumento de los costes laborales, seguros, reparaciones o combustible establecidos oficialmente, justificación no aportada en el borrador de Pliego.

-Alternativamente, puede darse un aumento de tarifas debido a “circunstancias excepcionales”, que tampoco han sido desglosadas ni justificadas por la AP.

Queremos hacer constar, que ASECOB no tiene interés particular alguno en conocer en detalle las cuentas anuales y balance del prestador o sus estrategias comerciales sino meramente obtener justificación suficiente del aumento de tarifas y estructura tarifaria que no consideramos pertinente y por lo que presenta de nuevo sus alegaciones en tiempo y forma».

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”.

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>

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 la información económico-financiera y de actividad real de los prestadores del servicio portuario de remolque, que justifique el aumento de tarifas que se ha llevado a cabo.

La entidad requerida resolvió concediendo el acceso parcial a la información, remitiendo lo relativo a la actividad real de los prestadores, pero denegando el acceso a la información económico-financiera que justifique el aumento de tarifas, por considerar que concurre el límite previsto en el 14.1.h) LTAIBG, por afectar a los intereses económicos y comerciales de terceros y no apreciarse un interés público superior.

La entidad concedió previamente trámite de audiencia a la empresa adjudicataria del contrato, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19.3 LTAIBG, por considerar que el acceso a la información solicitada era susceptible de afectar a sus derechos o intereses. La mencionada empresa no presentó alegación alguna.

4. Centrado el debate en estos términos, debe verificarse la efectiva concurrencia del límite invocado en relación con el acceso a la *información económica y financiera* del prestatario del servicio de remolque portuario; en particular, el contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG que permite la restricción del derecho de acceso a la información cuando ello suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

Conviene recordar en este punto, con carácter previo, que tal como se puso de manifiesto en el Criterio Interpretativo CI/02/2015, de 24 de junio, la aplicación de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no supondrá, en ningún caso, una exclusión automática del derecho a la información, siendo necesario realizar la ponderación de los diversos intereses presentes y motivar de forma expresa la restricción al ejercicio del derecho.

En esta línea, la STS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530) señaló que «*[l]a 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»; añadiendo que «la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley; de manera que limitación prevista en el artículo 14.1.h) de la Ley 19/2013 no opera cuando quien la invoca no justifica que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio para los intereses económicos y comerciales».

La delimitación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, en el que se pone de manifiesto que *«por “intereses económicos” se entienden las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios” y por “intereses comerciales” las “conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado”».*

Se añade que, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe tratarse de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a *«un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilita la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»—.*

A los efectos que aquí interesan, es importante destacar que, con arreglo al citado criterio y a fin de evitar una aplicación automática del límite, no resulta suficiente argumentar sobre la posibilidad incierta de que se pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales; el perjuicio debe ser definido indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, constatada la existencia del daño y su impacto, siempre según el criterio interpretativo, *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de*

dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

5. En este caso, y sobre este particular, la Autoridad Portuaria alega que la información cuyo acceso se pretende afecta a los intereses comerciales de la empresa prestadora del servicio y su divulgación *«implica un riesgo para los derechos de terceros, en este caso los intereses económicos y comerciales de la empresa prestataria del servicio de remolque, dado que no existe un interés público en la divulgación de tal información y ésta puede afectar a la empresa en su situación en el mercado respecto de eventuales competidores, siendo información que la empresa no proporciona, lógicamente, de manera voluntaria, sino obligada por la normativa portuaria.»*

Si bien tales alegaciones se formulan de forma excesivamente genérica y en términos de *riesgo* y no de un perjuicio real e indubitado, en trámite de alegaciones de este procedimiento la Autoridad Portuaria concreta la información económica-financiera de la que dispone: en particular, el *informe de auditoría sobre cuentas anuales a 31 de diciembre de 2021* y el *informe de auditoría de facturación de 2021*.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera este Consejo que la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG no se ha realizado de forma justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección tal como exige el artículo 14.2 LTAIBG, pues no se ha efectuado la ponderación entre, de un lado, la eventual existencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y, de otro lado, el bien jurídico que se pretende proteger con la aplicación del límite, denegándose de forma total el acceso sin contemplar la posibilidad de conceder un acceso parcial en la línea de lo que dispone el artículo 16 LTAIBG.

En efecto, como ya se ha adelantado, la pretendida afectación de la situación de la empresa respecto de sus competidores se ha argumentado mediante su mera mención, sin concreción alguna de tales intereses —por ejemplo, en qué medida se afecta a su estrategia empresarial o se debilita su posición frente a terceras empresas—; sin tomar en consideración que la información se solicita en el marco de la aprobación de las nuevas tarifas del servicio portuario de remolque y obviando que la empresa afectada no se ha opuesto al acceso en el trámite de alegaciones conferido con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIBG, habiendo manifestado la asociación reclamante que no tiene *«interés particular alguno en conocer en detalle las cuentas anuales y balance del prestador o sus estrategias comerciales sino meramente obtener justificación suficiente del aumento de tarifas»*.

Teniendo en cuenta lo anterior, procede la

- De ahí que proceda la estimación parcial de esta reclamación a fin de que, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 14.2. y 16 LTAIBG, se proporcione el acceso a la información económico-financiera se relevante para fundamentar el incremento de tarifas del servicio portuario de remolque.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONSIGNATARIOS DE BUQUES frente a la resolución de AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita la siguiente información:

«Información económico financiera que sustente la elevada subida del servicio portuario de practicaje en la AP de Motril »

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MOTRIL / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA 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

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>

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: 2023-0630 Fecha: 31/07/2023

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