



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)

Presidente

Fecha Firma: 17/04/2023

HASH: 03d088896a6e616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-070744

N/REF: R-0759-2022 / 100-007284 [Expte. 1092-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Información solicitada: Operaciones con partes vinculadas Puertos del Estado

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 9 de julio de 2022 a PUERTOS DEL ESTADO / 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:

« [I]nformación suficiente para comprender las operaciones con partes vinculadas, de los últimos cuatro ejercicios económicos, que haya efectuado el ente público Puertos del Estado, y los efectos de las mismas sobre sus estados financieros, incluyendo, entre otros, los siguientes aspectos:

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

a) *Identificación de las personas o empresas con las que se han realizado las operaciones vinculadas, expresando la naturaleza de la relación con cada parte implicada.*

b) *Detalle de la operación y su cuantificación, expresando la política de precios seguida, poniéndola en relación con las que la empresa utiliza respecto a operaciones análogas realizadas con partes que no tengan la consideración de vinculadas. Cuando no existan operaciones análogas realizadas con partes que no tengan la consideración de vinculadas, los criterios o métodos seguidos para determinar la cuantificación de la operación.*

c) *Beneficio o pérdida que la operación haya originado en la empresa y descripción de las funciones y riesgos asumidos por cada parte vinculada respecto de la operación.*

d) *Importe de los saldos pendientes, tanto activos como pasivos, sus plazos y condiciones, naturaleza de la contraprestación establecida para su liquidación, agrupando los activos y pasivos por tipo de instrumento financiero (con la estructura que aparece en el balance de la empresa) y garantías otorgadas o recibidas.*

e) *Correcciones valorativas por deudas de dudoso cobro relacionadas con los saldos pendientes anteriores.*

f) *Gastos reconocidos en el ejercicio como consecuencia de deudas incobrables o de dudoso cobro de partes vinculadas.»*

2. PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 9 de agosto de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) La información objeto de esta solicitud se encuentra contenida en las cuentas anuales de Puertos del Estado.

Hasta el año 2019, las cuentas anuales eran objeto de publicación en el BOE, por lo que el solicitante puede acceder a las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019 en los siguientes enlaces:

2018: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-12789

2019: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-10314>

A partir del ejercicio 2020, las cuentas anuales se deben publicar en la página web de la IGAE (“Registro de cuentas anuales del sector público”). En el siguiente enlace puede acceder a la información del ejercicio 2020:

<https://www.pap.hacienda.gob.es/VisorXBRL/paqBuscadorCuentas.aspx?M5LXnwTHWLOJxG60q0CibOXB0X/sW382cb7+ZBFrbxQ=>

Además, las cuentas anuales de los tres ejercicios indicados se encuentran publicadas en la página web de Puertos del Estado, en el siguiente enlace:

<https://www.puertos.es/es-es/datoseconomicos/Paginas/Inversiones.aspx>

Las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2021, ya han sido aprobadas, pero están pendientes de publicación la página web de la IGAE (“Registro de cuentas anuales del sector público”).

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/esES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/rcasp/Paginas/inicio.aspx>

Se prevé que la IGAE procederá a su publicación a finales de agosto o principios de septiembre por lo que este organismo público no puede conceder el acceso a la información solicitada en este punto en virtud de lo dispuesto en el artículo 18.1 a) de la LTAIBG “Información que esté en curso de elaboración o publicación general”.

Con base en lo anterior, este Organismo público RESUELVE:

CONCEDER el acceso a la información solicitada presentada al amparo de la LTAIBG en los términos señalados.»

3. Mediante escrito registrado el 18 de agosto de 2022, 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, a los efectos que aquí interesan, se pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) TERCERO.- Que la citada Resolución no da respuesta a su solicitud de información pública, al reproducir, únicamente, diferentes enlaces electrónicos que dan acceso a las cuentas anuales del EPPE.

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

Quien suscribe el presente escrito para solicitar la información pública ya consultó los referidos enlaces electrónicos que se citan en la referida Resolución.

CUARTO.- Que en las cuentas anuales del ejercicio 2020 e informe de auditoría del EPPE, por citar un solo ejemplo, se dice, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

(...)

La información pública solicitada, es precisamente la información suficiente para comprender dichas operaciones, que se han subrayado, con partes vinculadas (...).»

4. Con fecha 19 de agosto de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 13 de septiembre de 2022 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) no se desprende la información concreta que echa en falta el solicitante, ni tampoco el nivel de detalle que pretende obtener, aunque parece deducirse que solicita el expediente completo que origina cada operación, lo cual supone la confección de un dossier enciclopédico y una labor de investigación no incardinable en la finalidad de la LTAIBG. (...)

En efecto, la solicitud es tan amplia y ambigua, que la única resolución posible que puede emitir este organismo público consiste en remitir al solicitante a la información publicada, a fin de que extraiga de la misma los datos que considere de su interés.

Pretender que Puertos del Estado elabore una respuesta enciclopédica ad hoc con un nivel de detalle superior al publicado, constituye un trabajo de investigación sin finalidad aparente, no incardinable en la que predica la LTAIBG. Muy al contrario, este tipo de respuesta que pretende el recurrente estaría vedada por la LTAIBG en su artículo 18, y ello, dado que concurren todos y cada uno de los supuestos de inadmisión que se citan a continuación.

4.1 El artículo 18.1 c) de la LTAIBG establece que deberán inadmitirse aquellas solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”.

El objeto de la LTAIBG es el acceso a la información pública, entendida, según dispone el artículo 13 de la LTAIBG, 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 que hayan sido elaborados o adquiridos en el

ejercicio de sus funciones". Es decir, que la LTAIBG permite el acceso a información que existe, sin que habilite al solicitante a ordenar la confección de un informe o documento ad hoc con una profundidad o extensión ilimitada. En tal caso se incurre en el supuesto de inadmisión previsto en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG referida a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración".

A estos efectos el CI 7/2015 del CTBG, considera que el concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua "volver a elaborar algo", y esto es precisamente lo que solicita el recurrente, ya que parece que de la información publicada no es capaz de extraer los datos que necesita, bien porque no consigue interpretarla o porque la considera incompleta, por lo que para colmar sus expectativas necesitaría que este organismo hiciera una labor de interpretación de la información publicada así como su ampliación, para la confección de un expediente ad hoc, que diera respuesta a todas y cada una de sus inquietudes, las cuales se desconocen. Pues bien, esta labor no corresponde a Puertos del Estado.

Pero además, según el CI 7/2015, la reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada. Pues bien, la elaboración del documento requerido supondría la paralización de la Subdirección de Administración de Puertos del Estado o bien, la contratación de un consultor dedicado específicamente a esta solicitud, a fin de realizar la labor de investigación tan amplia y exhaustiva que parece indicar el solicitante en su ejemplo, dado que no concreta la información que echa en falta.

4.2 Artículo 18.1 e) de la LTAIBG "petición abusiva no justificada con la finalidad de transparencia de esta Ley".

(...) es el ciudadano que ha presentado un mayor número de peticiones en el sistema portuario de titularidad estatal, habiendo presentado hasta la fecha más de 50, en su mayoría reclamadas.

El solicitante está consiguiendo afectar gravemente el trabajo ordinario de aquellos departamentos vinculados con recursos humanos, contratación y financiero, que tienen que realizar continuamente esfuerzos para suministrar la información solicitada, prolongándose en el tiempo para resolver sus reclamaciones y quejas.

A la vista de la ingente cantidad de peticiones realizadas por este solicitante, así como del volumen de la información que solicita en cada una de ellas, se puede constatar,

de manera fehaciente y objetiva, que la finalidad que persigue no puede ser otra que bloquear el normal funcionamiento de nuestros servicios públicos, así como suplantar a los órganos de la Administración General del Estado que tienen por Ley encomendadas las funciones de supervisión y fiscalización de la actividad Puertos del Estado y Autoridades Portuarias. Pues bien, estas pretensiones no son incardinables en la finalidad perseguida por la LTAIBG.

En efecto, la información económico-financiera del Organismo Público Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias, ya está sujeta a un completo y estructurado sistema de control externo económico y financiero por el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado en los términos previstos en la Ley 47/2003, del 26 de noviembre, General Presupuestaria, así como de control interno por el organismo público Puertos del Estado.

Así, de conformidad con lo previsto en el TRLPMM (art. 40), el régimen de control de las actividades económicas y financieras de los organismos públicos portuarios se ejercerá, de acuerdo con lo establecido en el artículo 140 de la Ley General Presupuestaria, por la Intervención General de la Administración del Estado y el Tribunal de Cuentas ante los que los organismos portuarios deben rendir cuentas de sus operaciones.

Pero además, conforme a lo establecido en el artículo 18.1.b) del TRLPMM, el control interno de objetivos previsto en la Ley General Presupuestaria, será competencia de Puertos del Estado respecto de las Autoridades Portuarias.

Por tanto, Puertos del Estado ejercerá sobre el sistema portuario, a través de los correspondientes planes de control, una función de control interno con el objeto de analizar la seguridad de los activos de las AAPP, la fiabilidad de su información financiera y el cumplimiento de las leyes y normas de aplicación. A estos efectos, Puertos del Estado acordará con las AAPP la adopción de las medidas correctoras de las deficiencias que se detecten en los informes de control, realizando el seguimiento periódico de su cumplimiento, informando de su adopción a los distintos órganos de control del sistema portuario, esto es, la IGAE y el Tribunal de Cuentas.

Este organismo público no desconoce los fines recogidos en el preámbulo de la LTAIBG y por esa razón se ha intentado siempre contribuir a su consecución. No obstante, ningún derecho puede ejercerse de manera ilimitada. No parece razonable pensar que cuando el legislador estableció como objetivos de esta Ley el “someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué

“criterios actúan las instituciones públicas”, se hiciese pensando en que los ciudadanos sustituyeran a los órganos que tienen por Ley atribuidas las funciones de control, supervisión y fiscalización de la actividad de los organismos públicos. Los mecanismos de transparencia son instrumentos esenciales en una democracia avanzada como la nuestra, pero son, en todo caso, un complemento a esos otros que tienen legalmente atribuidas estas competencias.

A mayor abundamiento procede examinar otro de los aspectos reflejados por el CTBG en su criterio interpretativo 3/2016, de 14 de julio de 2016, que determina que una solicitud puede considerarse abusiva “cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe”.»

5. El 16 de septiembre de 2022, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 19 de septiembre de 2022, se recibió un escrito con el siguiente contenido:

« (...) TERCERO.- Que la Presidencia del EPPE en el referido escrito de alegaciones, de fecha 08/09/2022, aduce que la solicitud de información pública, realizada por quien suscribe el presente escrito, es muy amplia y ambigua (...) Con respecto a lo manifestado por la Presidencia del EPPE, conviene señalar que la citada LTAIBG en el punto 2 del artículo 19, Tramitación, dispone que (...) Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

En base a lo transcrito anteriormente, no puede alegarse, ahora, cual es la información concreta que echa en falta el solicitante, ni tampoco el nivel de detalle que pretende obtener, aunque parece deducirse que solicita el expediente completo que origina cada operación, lo cual supone la confección de un dossier enciclopédico y una labor de investigación no incardinable en la finalidad de la LTAIBG.

La Presidencia del EPPE ha podido solicitar al solicitante/recurrente, en el momento oportuno, la concreción de la información solicitada.

CUARTO.- Que el punto 3 del artículo 9, Exenciones, de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, en lo que aquí interesa, establece que:

3. *Estarán parcialmente exentos del Impuesto en los términos previstos en el capítulo XIV del título VII de esta Ley: (...) f) Las entidades de derecho público Puertos del Estado y las respectivas de las comunidades autónomas.*

QUINTO.- Que la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) en la dirección electrónica <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/ayuda/manuales-videosfolletos/manuales-practicos/manual-sociedades-2020/capitulo-8-operaciones-personas-entidadesvinculadas.html> informa lo siguiente: Capítulo 8. Operaciones con personas o entidades vinculadas (...).

SEXTO.- Que, en base a lo reseñado en los dos apartados anteriores, no es necesaria una acción previa de reelaboración, tal como indica la Presidencia del EPPE en el punto 4.1 del susodicho escrito de alegaciones, toda vez que el EPPE está obligada legalmente a documentar las operaciones vinculadas.

SÉPTIMO.- Que, a entender de quien firma el presente escrito, no merecería comentario alguno lo afirmado por la Presidencia del EPPE en el punto 4.2 del nombrado escrito de alegaciones, salvo que para responder a la solicitud de información pública, en los términos de la resolución recurrida, el EPPE ha necesitado treinta (30) [rectificado por el reclamante] días y para indicar, únicamente, una relación de enlaces electrónicos a las cuentas anuales del mencionado ente público, que, al parecer del EPPE, es un trabajo arduo.

OCTAVO.- Que, a pesar de los controles a los que está sujeto el EPPE, la Presidencia del EPPE en Resolución, de fecha 16/08/2022, indica, en respuesta a una solicitud de información pública, que, en el momento actual, se ha iniciado por parte del Tribunal de Cuentas la fase previa de un procedimiento de instrucción de reintegro por alcance en relación con los expedientes de otorgamiento de bajas incentivadas de Puertos del Estado (...).»

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 la información que le permita «*comprender las operaciones con partes vinculadas, de los últimos cuatro ejercicios económicos, que haya efectuado el ente público Puertos del Estado, y los efectos de las mismas sobre sus estados financieros*», incluyendo una serie de aspectos concretos.

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>

La entidad requerida resuelve conceder el acceso a la información solicitada mediante el envío a las cuentas anuales publicadas, en los ejercicios 2018 y 2019, en el Boletín Oficial del Estado, y en el ejercicio 2020, en la página web de la Intervención General del Estado. Con respecto al año 2021, invoca la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) LTAIBG, por cuanto, pese a haber sido ya aprobadas las cuentas anuales correspondientes a ese ejercicio, se encuentran en curso de publicación.

El reclamante entendió que no se le había dado respuesta, pues lo que solicitaba era precisamente *la información suficiente para comprender dichas operaciones*.

En fase de alegaciones en este procedimiento de reclamación, la entidad requerida invoca las causas de inadmisión del artículo 18.1. c) y e) de la LTAIBG.

4. Planteada la cuestión en estos términos, esta resolución se circunscribe al análisis de la concurrencia de las causas de inadmisión del artículo 18.1.c) y e) de la LTAIBG que se invocan en este procedimiento respecto de la información que no se entiende facilitada.

En este análisis el punto de partida debe ser, en primer lugar, que la resolución dictada ha concedido información (en los términos ya expuestos) y que la reclamación interpuesta ante este Consejo se fundamenta en que no se ha proporcionado la información realmente requerida. Desde esta perspectiva es relevante subrayar que la concreta información que solicita el ahora reclamante, tanto en su solicitud inicial como en su reclamación, es *la información suficiente para comprender* las operaciones con partes vinculadas —reconociendo el reclamante que los enlaces que le facilita Puertos del Estado ya habían sido consultados y que no era esa información la pretendida—.

De lo anterior se desprende que asiste la razón a Puertos del Estado cuando sostiene que, en realidad, lo que solicita el interesado es la confección de un expediente *ad hoc* para que se dé respuesta a aquellas dudas de interpretación de la información que le ha sido facilitada mediante enlaces web por estar publicada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 136.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No se trata tanto de que la solicitud de información sea genérica o inconcreta, como de la imposibilidad de inferir qué información sería *suficiente* para que el reclamante pudiera *comprender* la información existente sobre las operaciones vinculadas. En efecto, la entrega de la información supondría una *«labor de interpretación de la información publicada así como su ampliación, para la confección de un expediente ad hoc.»*

De este modo, atendiendo a la amplitud de la información ya entregada, cabe concluir que su entrega efectiva daría lugar a la elaboración *ad hoc* de un informe específico, tarea para la que habría de llevarse a cabo una operación de recabar, ordenar y separar la información de acuerdo con los aspectos concretos que solicita el reclamante, para sistematizarla y divulgarla; lo que determina la concurrencia de la causa de inadmisión invocada con arreglo a la jurisprudencia sentada al respecto —por todas, Sentencias del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) —

5. Apreciada la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, no resulta ya necesario pronunciarse sobre el pretendido carácter abusivo de la solicitud de información como causa de inadmisión; si bien, a mayor abundamiento, es necesario subrayar que las alegaciones vertidas por la entidad requerida sobre este particular no se compadecen con la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, para apreciar la concurrencia del artículo 18.1.e) LTAIBG, *«exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»*—STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)—.

En este caso, ni se aprecia el carácter abusivo, pues *«el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho»* ni se ha acreditado que el ejercicio del derecho sea cualitativamente abusivo.

6. En consecuencia, en aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de 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

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>