

**Asunto | Resolución sobre la solicitud de acceso a la información pública (Expediente 001-042621), realizada por con fecha 22 de abril de 2020.**

Con fecha 22 de abril de 2020, tuvo entrada en la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, la *“solicitud de acceso a la información pública”* al amparo de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (en adelante, también, LT), presentada por que quedó registrada con el número 001-042621, y requiriendo específicamente lo siguiente:

**“Certificado de tráfico de mercancías peligrosas en el puerto de Sagunto, detallando buque, código ONU, origen y destino de la carga, peso, número de contenedores cargados, valor total de la carga en euros y fecha exacta de la carga, entre las fechas del 1-12-2019 y el 31-03-2020.”**

Con fecha 24 de abril de 2020, el Organismo Público Puertos del Estado (OPPE) remitió la anterior solicitud a la Autoridad Portuaria de Valencia (APV), por ser ésta quien gestiona el Puerto de Sagunto, además del de Valencia y del de Gandia.

Una vez analizada la solicitud que nos ocupa, y al efecto de proceder a su respuesta, se realizan las siguientes consideraciones previas:

a) Sobre la competencia para facilitar parte de la información solicitada.

El solicitante hace referencia en su petición, al tráfico de mercancías peligrosas en el puerto de Sagunto, sin distinción en cuanto al tipo de mercancías peligrosas referidas. Pues bien, a estos efectos conviene significar, que la normativa reguladora de la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas en los puertos, atribuye la competencia para la autorización del tránsito de las mismas en su zona de servicio, a Departamentos distintos de la Administración General del Estado, según el tipo de mercancía peligrosa que se trate, como se analizará más adelante.



A estos efectos conviene poner de relieve, que son numerosas las sentencias del Tribunal Constitucional (entre ellas, las 77/1982, 113/1983, 103/1989 y 102/1995, todas ellas citadas por la 13/1998 de 22 de enero), en las que se viene reiterando, hasta la saciedad, que un mismo ámbito físico determinado, no impide necesariamente que sobre él se ejerzan simultáneamente y por otros Órganos, competencias concurrentes, pudiendo coexistir, por lo tanto, títulos competenciales diversos. Esta doctrina, que admite con toda normalidad la existencia y el ejercicio pacífico de las competencias concurrentes, ha sido admitida, asimismo, por el Tribunal Supremo, que la refrenda en numerosas sentencias, de las que valdrá la pena citar a las de 27 de septiembre de 1988 (Arz. 7265), 5 de mayo de 1989 (Arz. 3613), 28 de septiembre de 1990 (Arz. 7297), 24 de diciembre de 1990 (Arz. 10186) y 29 de noviembre de 1996/ (Arz. 8551).

La incógnita a despejar, cuando dos competencias colisionan entre sí, es la de determinar, cuál de entre los intereses en juego debe merecer, objetivamente, el calificativo de “prevalente”. Porque prevalente será entonces, también, la competencia que específicamente lo tutele y lo proteja. El “principio de unidad”, conforme al que deben actuar unas Administraciones Públicas que, pese a su pluralidad, emanan de un Estado único (arts. 1 y 2 CE) y, por lo tanto, no pueden perseguir fines que se contrapongan entre sí y hagan inviable la unidad de ese mismo y común Estado, actúa y se manifiesta, siempre y necesariamente, en favor de la prevalencia del “interés más general”.

Por tanto, de acuerdo con la citada Jurisprudencia, cuando las fórmulas y cauces de colaboración resulten insuficientes para lograr la debida coordinación en el ejercicio simultáneo de las distintas competencias concurrentes, la decisión final corresponderá “al titular de la competencia prevalente”. Ésta es, en síntesis, la doctrina extraíble de la Jurisprudencia constitucional, de la que nos ofrecen un magnífico exponente las sentencias del Tribunal Constitucional 77/1984, de 3 de junio, 56/1986, y 40/1998.

En orden a determinar el titular de la competencia prevalente, debemos acudir de nuevo a la Jurisprudencia y su extensa casuística. Esta Jurisprudencia interpreta, que cuando los organismos realizan una actividad reglada, destinada a comprobar si se cumplen unos determinados requisitos, no se dispone de un elevado grado de discrecionalidad, tratándose como lo califica el Tribunal Constitucional de una actividad de mera ejecución dado su carácter reglado (STC 87/1985, fundamento jurídico 6). En este sentido, cuando la discrecionalidad técnica corresponda a otros organismos, estos son, los que realizan la actividad prevalente.

La competencia prevalente la ostenta, por tanto, el que tiene la función regulatoria, y el que en definitiva realiza una actividad con mayor grado de discrecionalidad, a favor de la prevalencia del interés general.



Trasladado al ámbito de la LT, el artículo 13 de esta Ley considera información pública, “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.”

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, y dependiendo del tipo de mercancía peligrosa a la que se refiera esta solicitud, deberá determinarse, dada la concurrencia de competencias sobre esta materia, cuál es el órgano con competencia prevalente, y cuál es el órgano con competencia reglada. De esta manera se considera que, para el órgano con competencia prevalente, esta información tendrá la consideración de información pública a los efectos previstos en la LT, pudiendo decidir sobre el acceso a la misma; no teniendo dicha consideración para el órgano con competencia reglada, por lo que no podrá decidir sobre el acceso a la misma.

De acuerdo con el artículo 25, apartado j, del *Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre* (en adelante, también, TRLPENMM), es competencia de las Autoridades Portuarias controlar en el ámbito portuario, el cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas.

En el ejercicio de esa competencia, se rige por el *Reglamento Nacional de Admisión, Manipulación y Almacenamiento de Mercancías Peligrosas en los Puertos, aprobado por Real Decreto 145/1989, de 20 de enero*, que en síntesis otorga atribuciones a las Autoridades Portuarias para autorizar el tránsito por las zonas de servicio de sus puertos de toda clase de mercancías peligrosas, siempre que se cumplan los preceptos establecidos en este Reglamento.

No obstante lo anterior, en cuanto a las mercancías de la Clase 1 (Explosivos), son mercancías reguladas también durante su transporte integral desde el origen hasta el destino por otras disposiciones legales, pero en este caso la Autoridad Portuaria se limita a autorizar su tránsito por el puerto si tales mercancías cuentan previamente con esas otras autorizaciones de otras Administraciones competentes en la materia, y cumplen las prescripciones técnicas de seguridad establecidas para ellas durante su paso por el puerto. Es decir, respecto de las mercancías de la Clase 1 (Explosivos), las AAPP realizan una actividad reglada, con un escaso grado de discrecionalidad, destinada a comprobar si dichas mercancías cuentan con las autorizaciones pertinentes de otros Departamentos (órgano prevalente), para poder transitar por los puertos.

Por tanto, la información relativa a las mercancías de la Clase 1 (Explosivos), no es información pública para las Autoridades Portuarias, a los efectos previstos en el artículo 13 de la LT, por cuanto la competencia prevalente sobre esta materia corresponde a otro



Departamento. En este sentido, el solicitante podrá requerir la aportación de dicha información a los Organismos de la Administración del Estado competentes para otorgar la correspondiente autorización, que son aquellos indicados en el artículo 2 de los Reglamentos aprobados por Reales Decretos 130/2017 y 989/2015, respectivamente<sup>1</sup>.

A tenor de lo anteriormente expuesto, en la información sobre las mercancías peligrosas que se facilita en la presente Resolución, no se incluye la correspondiente a las mercancías peligrosas de la Clase 1 (Explosivos).

Y todo ello, con independencia de que el derecho de acceso a la información sobre determinadas mercancías peligrosas de la Clase 1 (Explosivos) puede ser limitado por suponer en su caso un perjuicio para la seguridad nacional, de conformidad con lo establecido en la letra a) del apartado 1 del artículo 14 de la citada LT.

b) Sobre el acceso parcial al contenido de la información solicitada.

De acuerdo con la letra h) del apartado 1 del artículo 14 de la LT, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.

Por otra parte, según el artículo 16 de la misma LT, en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.

Esta Autoridad Portuaria de Valencia considera que la divulgación de parte la información a la que se pretende acceder supondría un perjuicio para la materia señalada en el expositivo precedente (intereses económicos y comerciales), toda vez que:

- El revelar públicamente los nombres de los buques, dato requerido por el solicitante, y que lleva implícitamente información sobre la correspondiente compañía naviera, puede suponer un perjuicio comercial para ella, ante la posibilidad de que otras navieras que operen en el mismo u otros puertos, puedan captar dichos tráfico operados actualmente en el puerto de Sagunto, al conocer dicha información.
- De igual modo, y en lo que respecta a los lugares de origen y destino de la carga, dato también requerido por el solicitante, revela información sobre la ubicación geográfica

<sup>1</sup> Reglamento de Explosivos, aprobado por Real Decreto 130/2017, de 24 de febrero y Reglamento de Artículos Piro-técnicos y Cartuchería, aprobado por Real Decreto 989/2015, de 30 de octubre



de los productores y destinatarios de cada mercancía peligrosa, y que puede suponer un perjuicio comercial especialmente para los primeros, al conocer otros productores de la competencia en qué zona desarrollan sus ventas y tratar de arrebatarles clientes allí ubicados.

Es más, para el caso de las mercancías peligrosas, la Autoridad Portuaria de Valencia requiere los datos de contacto del expedidor y/o del destinatario por si es necesario consultar sobre un posible incidente o accidente que haya sucedido con ellas durante su estancia en el puerto., y adoptar las mejores medidas para esa emergencia.

Esa información podría ser facilitada, en su caso, por otros Organismos de la Administración del Estado, como pueden ser la Secretaría de Comercio Exterior o el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.

- Tampoco puede indicar la fecha de la carga de cada mercancía peligrosa dentro del período de tiempo solicitado, por cuanto dicha información contrastada con otra pública sobre los buques atracados en el puerto en un día determinado, y que facilita la Autoridad Portuaria de Valencia en su página web, puede conducir a saber los nombres del buque o buques que han cargado mercancías peligrosas ese día en concreto.

No obstante lo anterior y siendo que se concede un acceso parcial a la información solicitada, en aras a favorecer la transparencia en la actividad pública, no se alcanza a comprender, de qué manera puede incardinarse dicha información solicitada en las finalidades perseguidas por la LT, cuyo Preámbulo señala lo siguiente:

*“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.”*

Los datos proporcionados deberían incardinarse dentro de la finalidad antes citada y, servir por tanto para comprobar cómo se toman las decisiones en la Administración, o cómo actúan



los representantes públicos, lo cual, en opinión de este Organismo, no se desprende del análisis de dicha información que se proporciona lo que pudiera ser causa de inadmisión conforme a la letra e) del apartado 1º del Artículo 18 de la LT:

*“e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”*

[el subrayado es nuestro]

c) Sobre el desconocimiento de parte del contenido de la información solicitada.

En lo que respecta al “*valor total de la carga en euros*”, dato también requerido por el solicitante, se indica que esta Autoridad Portuaria de Valencia carece de dicha información por no ser de su competencia en el ámbito de la gestión portuaria, ni es un dato requerido por ésta.

Para conseguir tal información, se sugiere al solicitante que contacte con otros Organismos de la Administración del Estado, como pueden ser la Secretaría de Comercio Exterior o el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Tributaria.

En consecuencia, a tenor de lo indicado en las anteriores consideraciones, fundamentadas en la normativa en ellas citada, y una vez analizada la solicitud de información a la que se pretende acceder, esta Autoridad Portuaria de Valencia:

**RESUELVE**

**I. Conceder el acceso parcial a la información solicitada en lo que atañe a los siguientes datos de las mercancías peligrosas cargadas en el Puerto de Sagunto, en el período de tiempo comprendido entre el 01 de diciembre de 2019 y el 31 de marzo de 2020:**

- Número ONU de la mercancía peligrosa (excepto los correspondientes a la Clase 1).
- Denominación técnica de la mercancía peligrosa.
- Clase, División y Grupo de Embalaje de la mercancía peligrosa.
- Peso neto de la mercancía peligrosa.
- Número de unidades de transporte cargadas.

Dado el volumen de la anterior información, ésta se facilita mediante una hoja Excel que está disponible en el siguiente enlace:





II. Denegar el acceso a la siguiente información solicitada:

DATO	CAUSA DE LA DENEGACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mercancías Peligrosas de la Clase 1.</li> </ul>	Consideración a): Falta de competencia prevalente de la APV para informar. Posible conflicto artículo 14.1.a) de la LT
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre del buque.</li> <li>Origen y destino de la carga.</li> <li>Fecha de la carga.</li> </ul>	Consideración b): Artículo 14.1.h de la LT
<ul style="list-style-type: none"> <li>Valor total de la carga en euros.</li> </ul>	Consideración c): Dato desconocido por la Autoridad Portuaria de Valencia

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa), en el plazo de dos (2) meses o, previa y potestativamente, reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el plazo de un (1) mes; en ambos casos, el plazo se contará desde el día siguiente al de la notificación de la presente resolución.

*El presente documento ha sido firmado electrónicamente por el **Presidente** de la Autoridad Portuaria de Valencia, **Aurelio Martínez Estévez**, en la fecha que se refleja en la validación que consta en el mismo y que puede ser verificada mediante el Código Seguro de Verificación (CSV) que asimismo se incluye.*

