



Resolución 845/2019

S/REF:

N/REF: R/0845/2019; 100-003208

Fecha: 24 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED] (Terminal de Graneles Agroalimentarios de Santander, S.A.)

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Autoridad Portuaria de Santander/Ministerio de Fomento

Información solicitada: Recurso de Reposición no resuelto

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, 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), con fecha 23 de septiembre de 2019, la siguiente información:

PRIMERO: Con fecha 31/07/2012, esa Presidencia dictó resolución interpretativa de las NNAA del Puerto de Santander.

Con fecha 03/12/12, esa Presidencia dictó acuerdo ampliando la resolución anterior.

Con fecha 17/12/12, BERGE MARITIMA SL interpuso recurso de reposición frente a la resolución de 03/12/12, que a fecha de hoy no ha sido resuelto.

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

Con fecha 17/12/12, Esa Presidencia dictó resolución suspendiendo cautelarmente la resolución de 03/12/12.

Es decir, transcurridos casi 7 años, el recurso de BERGE no ha sido resuelto expresamente, por lo que ha de considerarse desestimado por silencio, lo que significa que desde que se produjo dicha desestimación la suspensión cautelar debe entenderse finalizada.

SEGUNDO: En virtud de lo anterior, esta parte solicita la siguiente información y documentación:

1. - Copia del recurso interpuesto por BERGE frente a la resolución de 3/12/12, así como del interpuesto por cualquier otro en su caso.
2. - Informe si esa Presidencia va a dictar o no resolución expresa en relación con tal recurso.
3. - Informe de las razones de todo tipo por las cuales tras casi 7 años no se ha resuelto dicho recurso de reposición.
- 4.- Informe si la APS considera vigente la suspensión cautelar o no, y en ambos casos nos informe de las razones de hecho y de derecho por las que la considere vigente o no.

TERCERO: Toda la información y documentación anterior se solicita al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/2013 y 39/2015.

Solicitamos que la información se nos facilite en formato digital caso de estar totalmente digitalizados, y caso de estarlo parcialmente que dicha parte digitalizada se nos facilite en formato digital. A tal fin les facilitaremos una memoria externa con la entrada que nos indiquen, los DVDs que sean necesarios o en la forma que estimen conveniente. Caso de no estar digitalizados o la parte no digitalizada rogamos nos faciliten las copias en formato papel.

No consta respuesta de la Administración.

2. Ante esta falta de respuesta, mediante escrito de entrada el 26 de noviembre de 2019, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

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

PRIMERO: Que el día 24/09/19, esta parte presentó ante la Autoridad Portuaria de Santander (APS) el escrito cuya copia se adjunta, en cuyo apartado SEGUNDO solicitaba determinada información al amparo de lo establecido en la Ley 19/2013 y 39/2015).

SEGUNDO: A fecha del presente escrito esta parte no ha recibido respuesta alguna de la APS a dichas peticiones, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.4 de la Ley 19/2013 se debe entender que la solicitud ha sido desestimada sin perjuicio de una eventual resolución tardía expresa.

TERCERO: Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la repetida Ley 24/2013, esta sociedad INTERPONE RECLAMACIÓN ANTE ESTE CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO solicitando que ser revoque la resolución presunta de la Autoridad Portuaria de Santander, por lo que SUPLICA AL CTBG que tenga por interpuesta esta reclamación frente a expresada resolución presunta y previa la tramitación oportuna dicte resolución por la que se revoque la misma y se orden entrega esta sociedad la Información interesada.

3. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó al reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
4. Con fecha 18 de diciembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, a través de la Unidad de Información competente, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta de la indicada Autoridad Portuaria tuvo entrada el 7 de febrero de 2020 e indicaba lo siguiente:

PRIMERO.- Por parte de "Terminal de Graneles Agroalimentarios de Santander, S.A." en fecha 24 de septiembre de 2019, se presentó, "al amparo de lo dispuesto [indistintamente] en las Leyes 19/2013 y 39/ 2015" escrito por el que se solicitaba determinada documentación en relación con la resolución de la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Santander de 31 de julio de 2012, relativa al Acuerdo del Consejo de Administración del Organismo de 16 de diciembre de 2011, sobre modificación de las Normas Ambientales del Puerto de Santander por incorporación de un apartado nº X relativo al tráfico de graneles agroalimentarios.

Tal disposición general y la resolución de la Presidencia dictada en su desarrollo fueron objeto de recurso contencioso-administrativo por parte de "Terminal de Graneles Agroalimentarios de Santander, S.A." que fue resuelto por sentencia nº 52/2014 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 19 de febrero de 2014, que desestimó el recurso. Dicha sentencia fue objeto de recurso de casación –nº 1272/ 2014- por parte del recurrente, que fue desestimado por Sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 19 de noviembre de 2015.

Por tanto, y aplicando por analogía al supuesto que nos ocupa el CI/003/2016 del CTBG, debemos calificar la presente solicitud como abusiva, por cuanto resulta manifiestamente repetitiva, al coincidir con el objeto del recurso .

SEGUNDO.- Debe entenderse que la presente alegación constituye un abuso del derecho del reclamante, puesto que su solicitud no puede tener cabida al amparo de la LTAIBG dado que no se conjuga con la finalidad de esta Ley, que debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen intereses de carácter privado, y por tanto, no pueden ser considerados superiores (en este sentido véase resolución 009/2019, de 19 de marzo del CTBG, respecto a la consideración de peticiones de información carácter abusivo en virtud del artículo 18.1 e) de la LTAIBG).

Debe indicarse que por parte del reclamante se vienen presentando un gran número de escritos a la Autoridad Portuaria de Santander relativos a expedientes en los que tiene la consideración de interesado, al amparo indistintamente de la Ley 19/2013 y 39/ 2015, con un ánimo evidente, a nuestro juicio, de dificultar e incluso bloquear el trabajo administrativo del Organismo Público, que tiene unos medios humanos limitados.

Por otro lado, el CTBG aclara en sus resoluciones (a título de ejemplo se cita la resolución 693/2018) que, "a pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de las solicitudes presentadas y antecedentes de las mismas), no es menos cierto que ambos aspectos deben coherenciarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva cualitativa."

Es decir, que a la calificación como abusivo del ejercicio del derecho de acceso en este supuesto, contribuye también, el volumen de las solicitudes presentadas, un total de 31, por cuanto no están justificadas con la finalidad de la LTAIBG.

Por último, y siendo conscientes de que una causa de inadmisión debe ser aplicada de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública, en el presente supuesto y, tras una ponderación razonada se considera que, el interés privado del solicitante no supone utilidad alguna para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y, exigir responsabilidades por las decisión es de los organismos públicos, todos ellos pi lares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG, sino en su caso particular, cuyo procedimiento ya ha sido resuelto en vía judicial, como se ha puesto de manifiesto en la alegación primera.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, es necesario hacer una mención especial a los plazos establecidos en la LTAIBG para contestar a las solicitudes de acceso a la información.

A este respecto, debe indicarse que el artículo 20.1 de la LTAIBG señala que La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

En el caso que nos ocupa, tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho y consta en el expediente, la Autoridad Portuaria no respondió al reclamante en el plazo de un mes para resolver, sin que exista causa que lo justifique.

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&tn=1&p=20181206#a12>

En este sentido, se recuerda que han de preverse y realizar las actuaciones que internamente sean necesarias para evitar demoras innecesarias y perjudiciales para los derechos de los solicitantes. Así, la LTAIBG establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado al objeto de facilitar el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

Este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado en casos precedentes (por ejemplo, en el expediente [R/0100/2016](#)⁶ o más recientes [R/0234/2018](#)⁷ y [R/0543/2018](#)⁸) sobre esta dilación en la tramitación de la solicitud por parte de la Administración, llegando a la conclusión de que este lapso de tiempo, no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española, según el cual "*La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho*". La categorización como principio por la Constitución del deber de ser eficaz, comporta que la Administración ha de ajustarse en su actuación, no sólo al principio de legalidad, sino que, además, deberá poner todos los medios materiales y humanos para llevar a cabo el fin que la propia Constitución le asigna: la consecución del interés general.

4. En el presente caso, la Autoridad Portuaria deniega el acceso a la información solicitada porque entiende, en vía de reclamación, que la solicitud es abusiva.

El artículo 18.1 e) de la LTAIBG determina las causas de inadmisión de las solicitudes, entre ellas las que "*sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*". Más en concreto, califica la solicitud de abusiva al coincidir con el objeto de un recurso contencioso-administrativo presentado por la entidad reclamante.

Como ha tenido ocasión de pronunciarse en anteriores ocasiones este Consejo de Transparencia, las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, por su encaje procedimental y por constituir una restricción a su tramitación, deben ser invocadas por la Administración en el momento de contestar a la solicitud, no debiendo serlo en vía de Reclamación sin que previamente hayan sido alegadas en la contestación al solicitante, ya

⁶ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2016/06.html)

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

que acudir al Consejo de Transparencia es un recurso administrativo que debe estar orientado a analizar el contenido de la Resolución que se reclama.

No obstante lo anterior, y por las circunstancias planteadas en el caso que nos ocupa, consideramos necesario entrar a valorar las alegaciones presentadas.

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

(...) Respetto del carácter abusivo de la petición de información.

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

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

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

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

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

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

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

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

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

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

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos recordar que el objeto de la solicitud de información es i) conocer el recurso de reposición interpuesto por otra entidad, BERGE MARÍTIMA SL, así como *el interpuesto por cualquier otro en su caso* y ii) diversas cuestiones sobre la actuación de la AUTORIDAD PORTUARIA en la tramitación de indicado recurso de reposición y acerca de la vigencia de la medida de suspensión cautelar adoptada y vinculada al mencionado recurso.

En este sentido, podemos indicar en primer lugar que el acceso al recurso de reposición presentada por una entidad privada- que, obviamente, no es la solicitante,- frente a la AUTORIDAD PORTUARIA no se compadece con la finalidad de la LTAIBG por cuanto no pretende conocer la actuación pública de dicho Organismo ni garantizar la rendición de cuentas por las decisiones adoptadas, sino conocer la razones y motivaciones jurídicas planteadas por un tercero en un recurso administrativo que, por lo que consta en los antecedentes y no ha sido contrarrestado, no ha sido resuelto.

Por otro lado, la entidad reclamante requiere la respuesta a diversas cuestiones sobre la actuación de la AUTORIDAD PORTUARIA en la tramitación del recurso.

A este respecto, y tal y como hemos tenido ocasión de señalar de forma reiterada, el acceso a la información garantizado por la LTAIBG va unido a la existencia de información- entendida

como contenido o documento- a la que sea posible acceder. Así, por ejemplo, en el precedente [R/0249/2018](#)⁹, se razonaba lo siguiente:

(...) el objeto de una solicitud de información debe ser cualquier contenido o documento en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG (art. 13 de la LTAIBG). Bajo esa premisa, el conocimiento de información sirve de base para la rendición de cuentas por la actuación pública que predica la LTAIBG.

En opinión de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la concreta información que es objeto de solicitud no reúne las características de información pública, como objeto de una solicitud de información al amparo de la LTAIBG (...)

En el caso analizado en la resolución referida, el reclamante utilizaba la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia para denunciar la inactividad de la Administración sin venir referido al acceso a una concreta información tal y como delimita la LTAIBG el objeto de la solicitud de acceso. Ello supondría por lo tanto hacer equivalente la normativa de transparencia a la obligación de dar cuenta de la gestión (o de la falta de ella), con desvinculación de que exista o no un contenido o documento al que acceder, conclusión que no comparte este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por tanto, entendemos que no cabe acoger los argumentos en los que se basa la reclamación que, en consecuencia, debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] (TERMINAL DE GRANELES AGROALIMENTARIOS DE SANTANDER, S.A.), con entrada el 26 de noviembre de 2019, contra la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, adscrita al actual MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1](#)¹⁰, 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

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹¹](#), 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²](#).

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>