



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-00091127

N/REF: 1536/2024

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Información solicitada: Diversa información sobre Policía Portuaria.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de mayo de 2024 la reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA, 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:

«- Número de policías portuarios en servicio activo a la fecha de la información solicitada, incluyendo fijos-indefinidos y temporales.

-Informe de conformidad de Puertos del Estado sobre la contratación temporal de policías portuarios.

- Coste económico de la dotación de policías portuarios en activo.

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



-Nombre y apellidos de los policías que cubren o cuentan con contrato indefinido de relevo.

- Nombre y apellidos de los policías que cubren IT de larga duración.

- Nombre y apellidos de los policías que cubren o sustituyen a los liberados sindicales.

- Nombre y apellidos de contratados temporales de toda la APC, pendientes de provisión de plaza, a esta fecha.

- Último informe de temporalidad de RRHH que justifique la nueva temporalidad.

- Contrato laboral con la APC de [REDACTED] tras la celebración del último proceso de consolidación de 19 policías portuarios.

- Contrato laboral con la APC de [REDACTED] tras la celebración del último proceso de consolidación de 19 policías portuarios.»

2. Mediante resolución de 25 de julio de 2024 el citado organismo resolvió lo siguiente:

«(...) CUARTA. – Que, en la página web de la APC, se pueden ver publicados todos los documentos relacionados con el asunto que motiva esta petición. Además, cabe destacar que la APC transmite toda la información que es objeto de aplicación de LTAIBG, pues es un organismo público cuya función principal es la gestión directa del Sistema Portuario de Cartagena y, como tal, tiene encomendada las siguientes funciones:

- La prestación de los servicios generales, gestión y control de los servicios portuarios para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otros organismos.
- La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios.
- La planificación, construcción, conservación y explotación de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la actividad.
- La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas.
- La optimización de la gestión económica y la rentabilización de su patrimonio.
- El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.



- *La ordenación y coordinación del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre.*
- *La aprobación de tarifas de los servicios comerciales que se presten, así como proceder a su aplicación y recaudación.*
- *La recaudación de tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas, vigilando el cumplimiento de las cláusulas y condiciones establecidas.*
- *El desarrollo de estudios e investigaciones, así como formación de su personal, en materias relacionadas con la actividad portuaria y la protección del medio ambiente*

De estas funciones atribuidas por Ley y de acuerdo con dicho Real Decreto, se desprende su condición de Infraestructura Crítica, ya que los puertos desempeñan un papel estratégico en la economía del país, facilitando el comercio marítimo, el transporte de mercancías y la conexión con otros puertos nacionales e internacionales.

De conformidad con lo previsto en el apartado 1 del artículo 6 del Real Decreto-ley 12/2018, la identificación de los servicios esenciales y de los operadores que los presten se efectuará por los órganos y procedimientos previstos por la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y su normativa de desarrollo, en particular el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas.

Por ello, la APC no puede facilitar el acceso al “número de policías portuarios en servicio activo a la fecha de la información solicitada, incluyendo fijos y discontinuos” y “al coste económico de la dotación de policías portuarios en activo” debido a que dicho contenido podría afectar a la seguridad pública o a otros intereses protegidos por la ley portuaria. Es decir, la divulgación de la información sensible relacionada con la seguridad de una infraestructura crítica podría comprometer su funcionamiento, la seguridad de las instalaciones o el cumplimiento de las obligaciones legales.

QUINTA. – Que, en relación con los “nombres y apellidos de los policías”, así como la información relativa a los que “cubren o cuentan con contrato indefinido de relevo, nombre y apellidos de los policías que cubren IT de larga duración, nombre y apellidos de los policías que cubren o sustituyen a los liberados sindicales y nombre y apellidos de contratados temporales de toda la APC, pendientes de provisión de plaza, a esta fecha” señalar que el artículo 1.2 del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica, establece que “dicho documento tiene suficiente valor, por sí solo, para acreditar la identidad y los datos de su titular que en él se consignen, así como la nacionalidad española del mismo”. Por este motivo, la APC considera adecuado sustituir el nombre y apellidos de los policías por el DNI para dar publicidad a la información objeto de solicitud, garantizar la transparencia y cumplir con la normativa de protección de datos a partes iguales.



Además, se ha realizado la ponderación prevista en la LTAIBG, entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, y la APC considera que la transmisión de dichos datos personales no responde a ningún interés público suficiente ya que puede producir un perjuicio en los derechos y libertades de los interesados y suponer un riesgo elevado.

A mayor abundamiento, la APC considera que la solicitante carece de una base legítima por la que pueda acceder a los datos de nombre y apellidos de los policías, pues ello no es proporcionado con la finalidad del acceso a la información, no afecta a la transparencia y no aplica a terceros que no se han presentado ya que no es parte interesada. El acceso por cualquier persona a los datos resulta invasivo, y es contrario al principio de minimización y calidad de datos en el tratamiento de los mismos. Según señala el informe jurídico N/REF:0002/2022 de la AEPD “sería menos intrusivo y más acorde con lo previsto en la normativa de protección de datos que su publicación afectara y pudiera ser visualizada solo por los que concurren, no al público en general”.

SEXTA. - Respecto al “Último informe de temporalidad de RRHH que justifique la nueva temporalidad” indicar que la Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública sobre procedimiento de autorización de contratos de personal laboral, nombramiento de funcionarios interinos y de personal estatutario temporal establece en el apartado 2. “Normas generales 2.1.-contratos autorizados con carácter general” que, con la finalidad de agilizar la gestión de determinados supuestos, se autorizan con carácter general los siguientes contratos:

- “• Contratos de interinidad celebrados para la sustitución de personal laboral con derecho a reserva de puesto de trabajo, por el tiempo que dure ésta.”

Por tanto, a tenor de lo establecido en dicha normativa, la APC se ciñe a justificar la necesidad de asignación de plazas, no siendo imprescindible motivar la temporalidad de las mismas. De esta manera, no se requiere informe de Puertos del Estado cada vez que se realiza una contratación. Asimismo, la Resolución de 13 de junio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, indica en su artículo 14, relativo a la Contratación temporal que

“La contratación temporal de personal se regirá por las normas generales que regulen cada modalidad de contratación y por este Convenio Colectivo Sectorial mediante las modalidades de eventual por circunstancias de la producción, obra o servicio determinado e interinidad.

Se autoriza a que en los Acuerdos de Empresa se determinen las actividades en que puedan contratarse trabajadores/as temporales. Fijado el concepto de eventualidad, las partes legitimadas en ese ámbito descrito elegirán, de entre las siguientes duraciones, la que más se ajuste a sus necesidades:



1. *Contratos temporales de hasta seis meses, en un período de referencia de doce meses.*
2. *Contratos temporales de hasta doce meses en un período de referencia de dieciocho meses.*
3. *Los contratos por obra o servicios determinado se cumplimentarán conforme art. 15. A) ET, incluida la prórroga establecida en dicho artículo.*
4. *Contratos de interinidad con reserva de puesto de trabajo.*
 - a) *Bolsa de trabajo. Los Organismos Públicos podrán constituir una bolsa de trabajo, a fin de satisfacer necesidades puntuales de plantilla que se produzcan periódicamente. La duración de esta Bolsa no excederá de 24 meses. Excepcionalmente y hasta la constitución de una nueva bolsa, se podrá prorrogar por un período máximo de 6 meses.”*

Por todo lo establecido con anterioridad, la APC queda exenta de justificar la necesidad de dichas contrataciones y, en consecuencia, de elaborar dichos informes ad hoc. Lo que supone inadmitir a trámite la solicitud de la interesada, pues nos encontramos ante “información cuya divulgación requiere una acción previa de reelaboración”, tal y como dispone el art. 18.1. c) LTAIBG.

SEPTIMA. - Que, además, según establece el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos o entre órganos o entidades administrativas”. En este caso, nos encontramos ante información de carácter auxiliar, no sustantiva, que, en ningún caso figura en un informe.

Que, en idéntico sentido, el Criterio Interpretativo 006/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) precisa que la característica que habilita para aplicar la cláusula de inadmisión del artículo 18.1 b) es “la condición de información auxiliar o de apoyo” cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: [se reproduce el criterio de este Consejo]

De igual modo se ha pronunciado la Audiencia Nacional en su Sentencia de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN: 2017:3357) señalando que “(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material”. En este caso concurren las circunstancias mencionadas en los términos interpretativos del CTBG, pues la información solicitada tiene consideración de “información preparatoria” o “comunicaciones internas que no constituyen trámites del procedimiento” que se produce antes de publicar el acto administrativo impugnado, a la circunstancia de las bases de la convocatoria “Proceso selectivo plaza de responsable de mantenimiento” que es el único que goza de efectos generales tras su publicación y es susceptible de revisión en vía contencioso administrativa.



Que, a mayor abundamiento, se inadmitirán a trámite las solicitudes “relativas a información cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración” (art. 18.1 c) LTAIBG). En este caso, subrayamos lo anterior al reafirmar que se trata de información interna que, en ningún momento figura como un informe definitivo cuya naturaleza sea objeto de consulta pública.

OCTAVA.- Que, respecto a los “contratos laborales de [REDACTED] celebrados en el último proceso de consolidación de 19 policías portuarios”, la APC procede a inadmitir la solicitud de dicha información, a tenor de lo establecido en el art. 18.1. e) LTAIBG al ser información de carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de dicha Ley. De este modo, la APC facilitará dicha información al órgano competente cuando corresponda. No siendo este el trámite adecuado.

Por lo que la APC dispone a cumplir con su deber de confidencialidad y a garantizar el derecho de protección de datos de los afectados. Pues facilitar información de un contrato laboral, a efectos de protección de datos, supone una cesión de datos ilegítima. Además, el RGPD y la LOPDGDD incluyen el deber de seguridad junto con el deber de secreto dentro de los principios de la protección de datos.

En concreto, la APC en calidad de responsable del tratamiento, tiene la obligación de confidencialidad y de secreto profesional aún cuando hubiese finalizado la relación del obligado con el responsable o el encargado del tratamiento. El secreto y la confidencialidad aseguran que los datos personales sólo sean conocidos por el afectado y por aquellos usuarios de la APC cuyo perfil les atribuye competencia para usar, consultar, modificar o incluir los datos en los sistemas de información, situación que no concurre en este caso con la solicitante.

Las medidas de seguridad establecidas en la APC garantizan, además de la confidencialidad, la disponibilidad de los datos, y con ella su recuperación ante cualquier evento, y su integridad, protegiéndolos frente a cualquier manipulación no autorizada. La APC dispone de políticas de cumplimiento de estos dos principios, pues con ellas no sólo se garantiza un derecho fundamental, sino que además se ofrece confianza y seguridad a los afectados.

La implementación de medidas de seguridad en materia de protección de datos para proteger los activos de la APC, como son los datos de sus clientes, proveedores y trabajadores impide dar acceso de los contratos laborales a la solicitante. En consecuencia, su inadecuado cumplimiento pondría en riesgo el derecho de protección de datos de dichas personas y causaría un grave perjuicio para la APC que, ante todo, cumple con lo establecido en el art. 32.1 del RGPD relativo a las medidas técnicas y organizativas que han de gestionar el riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, más allá de otras consideraciones como la que motiva esta solicitud.



En otro orden de cosas, el art. 7 Cc dispone que “Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo (...)”. En este caso el abuso viene determinado por el exceso en el ejercicio del derecho, que se pone de manifiesto por la desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla.

La presente solicitud no es más que otra de las tantas recibida por la Autoridad Portuaria donde llevan a entender que el propósito de acceso se aparta de las finalidades previstas en la LTAIBG, evidenciándose expresamente en la solicitud 001-082586 cuando la interesada solicita información (citamos textualmente) “necesaria para mi legítima defensa en unas diligencias previas penales que se investigan en la actualidad (...)”.

La APC, como entidad responsable del manejo de la información pública, está comprometida con la protección de los derechos individuales y la preservación de la integridad del procedimiento judicial. Por lo tanto, en aras de salvaguardar los intereses de todas las partes involucradas, se considera que esta solicitud incurre en la causa de inadmisión del art. 18.1.e) LTAIBG por considerarse abusiva.

En este sentido, el CTBG en su CI/003/2016 considera solicitud de información abusiva lo siguiente: [se transcribe el criterio de este Consejo]

NOVENA.- No obstante, queremos resaltar que en el momento actual existe un procedimiento judicial abierto en el Juzgado de Instrucción nº 1 de Cartagena por presuntas irregularidades en materia de contratos adjudicados por la APC y en el que son partes procesales del mismo tanto la peticionaria como la APC, por lo que no se considera adecuado facilitar acceso a esta información por existir un riesgo real para la igualdad de partes en el proceso judicial y el derecho a la tutela judicial efectiva, la estrategia procesal de las partes implicadas sometidas a enjuiciamiento e incluso para la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción.

Si bien el derecho de acceso es un derecho constitucional, también lo es el derecho a la tutela judicial efectiva y la igualdad de las partes en el proceso (artículo 24 CE). Que la interesada obtenga por estos cauces la información reclamada ocasionaría perjuicios a todos aquellos sujetos que están personados en dicho procedimiento, contribuyendo a generar juicios paralelos que nada tienen que ver con la causa procesal. Además, si se diera acceso a esta información pasaría directamente a formar parte del "circuito público", siendo susceptible de ser utilizada de una manera incorrecta, resultando, en ese caso, prácticamente imposible para los organismos portuarios o las personas imputadas -entre ellas la APC, su personal y terceras partes implicadas-, reparar los perjuicios derivados del mal uso que se le pudiera dar a la misma y, que, por ende, podría afectar a los procesos en vía jurisdiccional penal.



Teniendo en cuenta todo lo anterior y dada la naturaleza de la información solicitada en el presente caso, previo análisis de la situación, la APC considera aplicable el límite de acceso a la información previsto en el artículo 14.1 f) de LTAIBG, en la medida que facilitar el acceso a dicha información pone en serio peligro los principios de igualdad de las partes en los procesos judiciales, el derecho a la tutela judicial efectiva e incluso la estrategia procesal de las partes implicadas sometidas a enjuiciamiento.»

3. Mediante escrito registrado el 28 de agosto de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG. Comienza el escrito precisando que, una vez comunicado el inicio del procedimiento con fecha 22 de mayo de 2024 se notificó ampliación del plazo con fecha 24 de junio de 2024 notificándose resolución de denegación del acceso el siguiente 30 de julio de 2024.

A continuación, con reproducción de precedentes resoluciones de este Consejo, advierte sobre la improcedencia de la ampliación del plazo. Seguidamente, el escrito precisa que la información solicitada se trata de datos meramente identificativos relacionados con la organización a los que hace referencia el artículo 15.2 LTAIBG, precisando que se trata de información sobre la contratación temporal de personal, policía portuario, mediante bolsa de trabajo, que debe ser conocida, pública y transparente, sin intención ni ánimo de afectar al funcionamiento de la organización. Con relación a la invocación de que se trata de información auxiliar o de apoyo, tras reproducir parcialmente una precedente resolución de este Consejo, sostiene que no se trata de una solicitud genérica, sino concreta, que sigue las pautas marcadas por el Tribunal Supremo.

Específicamente, por lo que atañe al acceso al “Último informe de temporalidad de RRHH que justifique la nueva temporalidad”, respecto del que la Autoridad Portuaria se remite a la Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda, Presupuestos y para la Función Pública mencionada en los Antecedentes, considera que es necesario justificar cada contrato temporal conforme a la normativa laboral aplicable vigente (el Real Decreto Ley 32/2021 de 28 de diciembre, que estableció medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo), precisando, sostiene, que únicamente se admite la realización de contratos de duración determinada bajo determinados supuestos, y ello es lo que tiene que justificar el informe de RRHH. Concluyendo que

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



no entiende la referencia a normativa antigua para confundir y eximirse de la obligación de dar información, lo que pone en conocimiento de este Consejo.

Con relación a la información de los contratos laborales de dos personas celebrados en el último proceso de consolidación de 19 policías portuarios, sostiene que es una información que resulta de la propia bolsa de la policía, documentación obrante en la APC, debiendo ser conocido el motivo de la temporalidad, excepcional, conforme a la normativa laboral, argumentando que las contrataciones deben ser de público conocimiento para todos y así garantizar la transparencia y el buen funcionamiento de la organización

La concurrencia del límite del artículo 14.1.f) LTAIBG la rechaza con la reproducción parcial de la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), aclarando que la Autoridad Portuaria identifica la existencia de un procedimiento penal o de investigación referido a la información de temporalidad de los policías portuarios no existiendo proceso judicial alguno.

Finalmente, rechaza el carácter abusivo, precisando que no existe ninguna petición de igual contenido, no encontrándose en alguno de los supuestos ni dándose alguno de los elementos del concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil.

4. Con fecha 29 de agosto de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido 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 3 de octubre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que, en síntesis, se señala lo siguiente:

- Respecto de la ampliación del plazo para resolver precisa que, dada la complejidad en la gestión, análisis y estudio de la solicitud se puede demorar el plazo de un mes legalmente previsto reunir el volumen de información solicitada y responder. Recalca, asimismo, la proactividad por la Autoridad Portuaria precisando que la respuesta se realizó en la mayor brevedad posible, mencionando las múltiples solicitudes de acceso de la reclamante, según le consta a este Consejo.
- A continuación, el escrito se detiene en desarrollar diferentes consideraciones sobre los datos obrantes en los expedientes solicitados.



En primer lugar, facilita un enlace a la URL en la que se encuentra publicada la información sobre empleo público de la Autoridad Portuaria, poniendo de manifiesto que la información es accesible por cualquier interesado, reiterando que las repetitivas solicitudes de la interesada suponen cierta obstaculización en el funcionamiento y desempeño de las tareas de la Autoridad.

En segundo lugar, respecto de las resoluciones de este Consejo que menciona la interesada en la reclamación, con apoyo en el artículo 4 del RGPD, sostiene que facilitar dicha información no resultaría garantista. En este sentido sostiene, a pesar de lo dispuesto en el artículo 15.2 LTAIBG, que debe prevalecer la protección de los participantes en los procesos selectivos, basándose en diferentes principios relativos al tratamiento de datos contemplados tanto en el apartado 1 del artículo 5 RGPD [licitud, lealtad y transparencia (a); la limitación de la finalidad (b); la minimización de dato (c); exactitud (d); limitación del plazo de conservación (e); integridad y confidencialidad (f)], como en el apartado 2 de dicho precepto [responsabilidad proactiva].

Reitera lo vertido en la resolución impugnada respecto de que la solicitante carece de una base legítima por la que pueda acceder a los datos de nombre y apellidos de los policías, concluyendo que el acceso por cualquier persona a los datos resulta invasivo y es contrario al principio de minimización y calidad de datos en el tratamiento de los mismos, invocando como cita de autoridad el pasaje del informe jurídico de la AEPD N/REF:0002/2022 reproducido en la resolución impugnada.

- Seguidamente, en lo que atañe a las peticiones relativas al acceso al «*número de policías portuarios en servicio activo a la fecha de la información solicitada, incluyendo fijos y discontinuos*» y «*al coste económico de la dotación de policías portuarios en activo*» reitera que, en su condición de Infraestructura Crítica no se puede facilitar dicha información pues su contenido podría afectar a la seguridad pública o a otros interés protegidos por la ley portuaria, precisando que, sostiene, la divulgación de la información sensible relacionada con la seguridad de la infraestructura crítica podría comprometer su funcionamiento, la seguridad de las instalaciones o el cumplimiento de las obligaciones legales.



Sostiene que la información solicitada incurre en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.b) LTAIBG y, a mayor abundamiento, en la contemplada en el artículo 18.1.c) en similares términos a los empleado en la resolución recurrida.

- Respecto del acceso al «último informe de temporalidad de RRHH que justifique la nueva temporalidad», el escrito se remite, de nuevo, a la Instrucción conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda, Presupuestos y para la Función Pública mencionada en la reclamación impugnada. Afirma que lo pretendido por la reclamante no es información pública sino opinión en detrimento de la Autoridad sobre el posible incumplimiento. Asimismo, precisa que al mencionar dos nombres concretos de policías portuarios, al no haber sido facilitados en ningún momento por las Autoridad Portuaria, rebela el uso indebido de conocimiento de datos personales de empleados de la propia Autoridad a la que ha tenido acceso en el ejercicio de su cargo, siendo, en suma, un claro y reiterativo ejemplo de que la interesada está utilizando información a la que tuvo acceso durante el desempeño de su cargo no tratándose del conocimiento de la gestión del organismo como ha expresado en sus alegaciones, sino un uso totalmente inapropiado de los principios y finalidades establecidos en la normativa de transparencia.
- Finalmente, en cuanto al carácter abusivo de las solicitudes y la existencia de un procedimiento judicial, reitera, con relación al primero, el criterio interpretativo de este Consejo 003/2016, mencionando respecto al segundo, la existencia de un procedimiento judicial en el Juzgado de Cartagena por presuntas irregularidades en materia de contratos en la que son partes la reclamante y la Autoridad Portuaria, por lo que resulta de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG.

5. El 3 de octubre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el 20 de octubre de 2024 en el que, en síntesis, rechaza lo alegado por la Autoridad Portuaria, poniendo de manifiesto diferentes vicisitudes de anteriores solicitudes ante esa Autoridad y las subsiguientes reclamaciones planteadas ante este Consejo y el grado de su cumplimiento.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.](#)⁴, el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 diversa información sobre policías portuarios de una Autoridad Portuaria.

El organismo requerido desestimó el acceso a la solicitud. La desestimación la fundamentó tanto en motivos generales, respecto de la solicitud en su conjunto, como específicos, para cada una de las 10 peticiones objeto de la misma. Con carácter

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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>



general invocó la concurrencia de tres causas de inadmisión: las previstas en las letras b) y c) del artículo 18.1. LTAIBG; así como del límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG.

Específicamente para cada una de las peticiones invocó diferentes motivos para desestimar el acceso: i) las peticiones 1 y 3, al tratarse de Infraestructuras Críticas, se desestiman porque podría afectar a la seguridad pública o a otros intereses protegidos por la ley portuaria, esto es, sin mencionarlo de manera expresa se invoca el límite contemplado en el artículo 14. 1.d) LTAIBG; ii) con relación a las peticiones 4, 5, 6 y 7, la Autoridad Portuaria considera que el acceso resulta contrario a la protección de datos de carácter personal, careciendo la interesada de base legítima para el acceso; iii) en lo que atañe a la petición 8, con cita de diferentes circulares y resoluciones concluye que no se requiere informe de Puertos del Estado cada vez que se realiza una contratación, concluyendo con la invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c); finalmente, iv) las peticiones 9 y 10 se desestiman por considerarlas abusivas en los términos del artículo 18.1.e) y por protección de datos de carácter personal.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l] a 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».*

La ampliación de plazo prevista en el artículo 20.1 *in fine* LTAIBG puede acordarse cuando se aprecie la concurrencia de las causas que habilitan el uso de esa posibilidad excepcional (en particular, el volumen de la información, su complejidad, y/o complejidad de obtenerla o extraerla) y debe realizarse de forma motivada, tal como ha señalado este Consejo en numerosas ocasiones. En este caso, en el escrito de alegaciones se alude a que la solicitud se encuentra en todos los supuestos descritos en el propio artículo 20 dado que la complejidad en la gestión, análisis y estudio de la solicitud de la interesada puede demorar el tiempo necesario y exigible para poder reunir el volumen de información solicitada y responderla, de modo que la búsqueda de la información lleva consigo un tiempo al que se acogió la Autoridad para analizar el alcance de la información solicitada.

En todo caso, tal y como se ha puesto de manifestó en múltiples precedentes por este Consejo, debe reiterarse que resulta abiertamente contrario a la finalidad del artículo



20.1 *in fine* LTAIBG ampliar el plazo ordinario para, finalmente, no proporcionar la información solicitada. La ampliación del plazo únicamente está justificada cuando se reconozca el derecho de acceso y se necesite más tiempo para buscar la información o la documentación requerida, prepararla y ponerla a disposición del solicitante, no debiendo extenderse nunca más allá del tiempo estrictamente necesario para estos fines, sin que, en ningún supuesto, tras acordarse una ampliación, quepa denegar el acceso a la información pública ya sea expresamente o por silencio administrativo.

5. Sentado lo anterior, en primer lugar, debe verificarse la efectiva aplicación de las causas de inadmisión invocadas con carácter general por la Autoridad Portuaria, pues en caso de apreciar la concurrencia de alguna de ellas la reclamación habría de ser desestimada. Según viene siendo habitual, el modo de razonar de este Consejo parte de la premisa de que la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo exige una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de las causas de inadmisión de solicitudes de información dada la formulación amplia en el reconocimiento y en la configuración legal del derecho de acceso a la información pública, que no permite aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho —Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530)—. De ahí, se puntualiza, que *«la aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»*—SSTS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)—.

Como ha reiterado en múltiples precedentes este Consejo, para cumplir con dicha exigencia legal de motivación no resulta suficiente una invocación genérica del precepto legal o una mera alegación de concurrencia de la causa de inadmisión sin realizar el mínimo esfuerzo argumentativo para justificar su aplicación al caso concreto. Así, este Consejo ha reiterado en numerosas ocasiones que la mera cita o paráfrasis del precepto no constituye una justificación suficiente en los términos exigidos por la jurisprudencia y la doctrina de este Consejo, pues no se aportan los elementos necesarios para valorar la veracidad de su apreciación y su aplicación proporcionada y, desde luego, no obedece a la interpretación estricta, cuando no restrictiva, que exige la jurisprudencia.

6. Sentado lo anterior, corresponde verificar a continuación la concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.b) LTAIBG (tratarse de información auxiliar o de apoyo) invocada. Tal y como ha quedado reflejado en el anterior



Fundamento Jurídico, la premisa de partida para la verificación de la concurrencia de la causa de inadmisión invocada es, por un lado, 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» —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:35309)—; y, por otro lado, que la apreciación del carácter auxiliar o de apoyo ha de realizarse desde una perspectiva sustantiva (atendiendo a la verdadera naturaleza de la información) y no formal (denominación).

Así en el Criterio Interpretativo 006/2015 de este Consejo se señaló una serie de circunstancias cuya concurrencia permite aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIBG; en particular, por ejemplo, que la información (i) contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; (ii) se trate de un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final; (iii) se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; (iv) se trate de comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; y (v) se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. También se advierte, siendo esta advertencia determinante, que en ningún caso tendrá la consideración de información de carácter auxiliar o de apoyo aquella que «tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación». En este sentido, debe subrayarse que los informes auxiliares «son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados» —Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357)—.

En el presente caso, más allá de la mera reproducción de pasajes del Criterio Interpretativo 003/2016 de este Consejo y de un párrafo de una precedente resolución de esta Autoridad Administrativa Independiente, no hay la mínima motivación en la que el sujeto reclamado fundamente la concurrencia de esta causa de inadmisión respecto de la totalidad de la solicitud. Circunstancia que conduce a no apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) con carácter general.



7. Por lo que atañe a la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG, —que permite inadmitir aquellas solicitudes de información que requieran de una acción previa de reelaboración— conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), «(...) el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «una información pública dispersa y diseminada», que requiera de una «labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

A su vez, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, remarcándose que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)».

La aplicación de estos criterios al presente caso conduce a rechazar de plano la invocación de la causa de inadmisión dado que no se ha argumentado con la mínima motivación exigida por la jurisprudencia mencionada su concurrencia con carácter general con relación a la totalidad de la información solicitada.



8. Corresponde seguidamente verificar la aplicación del límite invocado por el sujeto reclamado para desestimar la solicitud en su totalidad. Al igual que sucede en la reciente resolución R CTBG 1441/2024, de 12 de diciembre, para fundamentar la concurrencia del límite contemplado en el artículo 14.1.f) LTAIBG la Autoridad Portuaria de Cartagena se limita a afirmar de forma genérica la existencia de un proceso judicial, pero sin especificar si todas o alguna de las 10 peticiones objeto de solicitud cuyo acceso se pretende constituyen o no el objeto del litigio penal. Sencillamente sostiene que existe un procedimiento judicial abierto en un Juzgado de Instrucción de Cartagena por presuntas irregularidades en materia de contratos adjudicados por la Autoridad Portuaria en el que son partes la reclamante y la propia Autoridad.

El carácter genérico de tal afirmación no permite vislumbrar en qué afectaría a la igualdad de las partes o al derecho a la tutela judicial efectiva el acceso a la información. A lo anterior se añaden las propias alegaciones de la reclamante al señalar que «[n]o existe proceso judicial alguno».

Por otro lado, las afirmaciones vertidas por la Autoridad portuaria en la resolución impugnada de que el acceso por la reclamante a la información solicitada *«ocasionaría perjuicios a todos aquellos sujetos que están personados en dicho procedimiento, contribuyendo a generar juicios paralelos que nada tienen que ver con la causa procesal»*, de modo que divulgar la información supondría que pasaría *«a formar parte del “circuito público”, siendo susceptible de ser utilizada de una manera incorrecta, resultando en ese caso, prácticamente imposible para los organismos portuarios o las personas imputadas -entre ellas la APC, su personal y terceras partes implicadas-, reparar los perjuicios derivados del mal uso que se les pudiera dar a la misma y, que, por ende, podría afectar a los procesos en vía jurisdiccional penal»* no van acompañados de elementos que acrediten mínimamente esa afectación, sobre todo si se tiene en cuenta que las diez peticiones objeto de la solicitud no forman parte de un proceso penal específico.

Conviene recordar que, tal como ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones, el límite establecido en el artículo 14.1.f) LTAIBG coincide con la del artículo 3.1.i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia, señalándose en la memoria explicativa del Convenio que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad*



de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite». Esto es, el bien jurídico protegido en este caso se proyecta sobre documentación de naturaleza estrictamente procesal, generada en el marco del proceso judicial, y no necesariamente sobre la documentación o información administrativa preexistente que obre en poder del organismo competente, tal como ha confirmado el Tribunal Supremo en la Sentencia de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391). En este caso resulta evidente que lo solicitado no es información elaborada para su presentación en un proceso judicial, ni tan siquiera recabada o preparada con ocasión de la interposición de un recurso.

9. Sentado lo anterior, corresponde verificar los motivos por lo que se desestima el acceso a las peticiones 1 y 3 de la solicitud referentes, respectivamente, a conocer el «número de policías portuarios en servicio activo a la fecha de la información solicitada, incluyendo fijos-indefinidos y temporales» y el «coste económico de la dotación de policías portuarios en activo». El sujeto reclamado desestima el acceso por aplicación del límite contemplado en el artículo 14.1.d) LTAIBG basándose en que, de las funciones atribuidas a la Autoridad Portuaria de Cartagena que figuran en su página web, que derivan de lo dispuesto en el artículo 26 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, se desprende su condición de Infraestructura Crítica, resultando de aplicación lo previsto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas y en el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas.

Los razonamientos empleados por el sujeto requerido no resultan suficientes, a juicio de este Consejo, para denegar el acceso al número de policías portuarios y al coste económico de la dotación de los mismos en activo. En efecto, tal y como se desprende del expediente, la entidad requerida no ha aportado acreditación, ni en el procedimiento de solicitud, ni en el de reclamación, de que la actividad de referencia y la infraestructura afectada estén incluidos en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas regulado en la Ley 8/2011, de 28 de abril, sobre



medidas para la protección en las infraestructuras críticas. Este es, entre otros, el criterio que emplea la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2021 [ECLI:ES:TS:2021:1256] para rechazar la aplicación del límite del artículo 14.1.d) LTAIBG respecto de una solicitud de acceso a información sobre el Registro de Puentes de Ferrocarril. Como afirma el Alto Tribunal en el inciso final del apartado 4 del Fundamento Jurídico Cuarto: *«Por tanto, la confidencialidad que proclama el artículo 4.3 del RD 704/2011 se extiende únicamente a las infraestructuras clasificadas por el Ministerio del Interior como estratégicas y críticas e incluidas en el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, sin que se haya acreditado en las actuaciones que los puentes de ferrocarril a que se refiere la información solicitada, todos o alguno de ellos, tengan esa clasificación y estén incluidos en el Catálogo (...)»*.

A mayor abundamiento, ha de recordarse que el precitado artículo 4.1 del Real Decreto 704/2011 prevé que en el Catálogo de Infraestructuras Críticas deberán incorporarse, entre otros datos, *«los relativos a la descripción de las infraestructuras, su ubicación, titularidad y administración, servicios que prestan, medios de contacto, nivel de seguridad que precisan en función de los riesgos evaluados así como la información obtenida de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»*, sin que en ningún caso se aluda al personal que presta servicios en los mismos. Y así, en el caso de la Autoridad Portuaria de referencia publica en su página web los efectivos a 31 de diciembre de 2023 y la plantilla fija dentro del Convenio.

En resumen, las genéricas afirmaciones del organismo requerido en este sentido no cumplen, en el sentido aludido, las exigencias de justificación suficiente y aplicación proporcionada que exige el artículo 14.2 LTAIBG y que han sido reiteradas por este Consejo y la jurisprudencia en numerosas ocasiones, motivos por lo que ha de estimarse la reclamación en este punto concreto.

10. Seguidamente ha de verificarse la concurrencia del límite de la protección de datos de carácter personal invocado por el sujeto reclamado para desestimar el acceso a las peticiones números 4, 5, 6 y 7 de la solicitud, relativas al acceso al nombre y apellidos tanto de policías en situaciones diversas (los que cubren o cuentan con contratos indefinido de relevo; los que cubren incapacidad temporal de larga duración; y los que cubren o sustituyen a los liberados sindicales), como de los contratados temporales de toda la Autoridad Portuaria pendientes de provisión de plaza a fecha de la solicitud.



La resolución de esta reclamación ha de partir de la premisa que el artículo 15.2 de la LTAIBG dispone que, *«[c]on carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano»*.

Este precepto establece una presunción *iuris tantum* a favor de la concesión del acceso a la identificación de quienes prestan servicio en el sector público cuyo alcance ha sido precisado, entre otras, por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de marzo de 2021 [ECLI:ES:AN:2021:956] al manifestar lo siguiente en su Fundamento Jurídico 2º:

«La identificación de quienes ostentan un empleo público es la regla general. Los nombramientos de prácticamente todos los funcionarios públicos son publicados en los diarios oficiales y de general conocimiento. Solo cuando una ley expresamente autoriza la confidencialidad de la identidad del empleado público puede mantenerse ésta reservada, así como cuando pueda comprometer otros derechos constitucionales prevalentes.

El artículo 15.2 de la Ley de Transparencia, corroborando las anteriores afirmaciones, “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”.

Puede mantenerse la confidencialidad sobre datos personales, especialmente aquellos que faciliten la localización de las personas o de su centro de trabajo, cuando pueda comprometerse la integridad física de los empleados públicos, por ejemplo, en los casos de empleadas que tengan protección por razones de violencia de género.

Pero fuera de estos casos, no puede hablarse de que la identidad del empleado sea un dato personal que pueda el afectado oponerse a que se divulgue.

No acreditándose por la Abogacía del Estado que la información que se acuerda entregar por el Consejo de Transparencia y de Buen Gobierno pueda comprometer la seguridad de los empleados públicos, por ser posible la localización de los centros



de trabajo de personas que temen por su integridad física, no puede prosperar este motivo de apelación.” (FJ. 2º)».

En esta misma línea, este Consejo viene reconociendo regularmente el derecho a conocer la identidad de los empleados públicos con carácter general y, en particular, cuando concurre un especial interés público o privado en el acceso. No obstante, siendo esta la regla general, también se han admitido excepciones justificadas, pues, como se ha visto el artículo 15.2 LTAIBG prevé que la presunción favorable a la concesión del acceso pueda exceptuarse cuando *«en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación»*. Entre dichas excepciones se cuentan los supuestos en los que la revelación indiscriminada de la identidad de un empleado público pueda afectar a su seguridad o a su integridad personal, como sucede con los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

El supuesto que nos ocupa se sitúa también en el ámbito de la excepción a la regla pues es indudable que, dada la naturaleza de su actividad, revelar la identidad de los policías que de forma habitual desarrollan su trabajo en las instalaciones portuarias afecta al normal desarrollo de sus funciones y comporta riesgos para su seguridad. Por otra parte, en este caso, no se ha invocado ni se aprecia la concurrencia de un interés público o privado lo suficientemente cualificado como para que prevalezca sobre la protección de los derechos de los afectados.

En consecuencia, atendidas las circunstancias concurrentes en este caso, procede desestimar la reclamación con relación a este concreto aspecto.

11. Respecto a las peticiones 2 y 8 de la solicitud, relativas al informe de conformidad de Puertos del Estado sobre contratación temporal de policías portuarios y al último informe de temporalidad de recursos humanos que justifique la nueva temporalidad, la resolución desestima el acceso al sostener que, de la normativa reguladora vigente, se desprende que no se requiere informe de Puertos del Estado cada vez que se realiza una contratación, aclarando más adelante que la Autoridad Portuaria queda exenta de justificar la necesidad de dichas contrataciones y, en consecuencia, de elaborar informes *ad hoc*.

Llegados a este punto, cabe recordar que el presupuesto indispensable del derecho de acceso a la información estriba en que el objeto sobre el que se proyecta su ejercicio, la información pública, exista en el momento de formularse la solicitud o, en los términos del artículo 13 LTAIBG reflejados en el Fundamento Jurídico 2 de esta



resolución, «obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título». En este caso concreto, el sujeto requerido ha puesto de manifiesto que, en función de la Instrucción Conjunta de las Secretarías de Estado de Hacienda y Presupuestos y para la Función Pública sobre procedimiento de autorización de contratos de personal laboral, nombramiento de funcionarios interinos y de personal estatutario temporal, así como del artículo 14 de la Resolución de 13 de junio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, la Autoridad Portuaria de Cartagena queda exenta de justificar la necesidad de dichas contrataciones y, en consecuencia, de elaborar informes ad hoc, luego, en consecuencia, al no existir el objeto sobre el que proyectar el ejercicio del derecho de acceso procede desestimar la reclamación en este punto concreto.

12. Finalmente, en lo que atañe a las peticiones 9 y 10, con relación al acceso a los contratos laborales de dos personas suscritos con la Autoridad Portuaria después de la celebración de un proceso de consolidación de 19 policías portuarios, es desestimada al considerar, cumulativamente, que se trata de una solicitud abusiva en los términos del artículo 18.1.e) LTAIBG y por aplicación del límite en materia de protección de datos de carácter personal.

Con relación a la causa de inadmisión sostiene el sujeto reclamado que el carácter abusivo viene determinado por «el exceso en el ejercicio del derecho» por la reclamante, manifestado en «la desproporción entre la relevancia de la información solicitada a los efectos de proporcionar transparencia a la actividad pública y el tiempo y los recursos necesarios para obtenerla», así como por el hecho de que la solicitud, junto a otras tantas recibidas anteriormente, «llevan a entender que el propósito de acceso se aparta de las finalidades previstas en la LTAIBG», al ser un medio instrumental, según indica la reclamante en una solicitud precedente, «necesaria para mi legítima defensa en unas diligencias previas penales que se investigan en la actualidad» según sostiene la resolución impugnada.

La verificación de la efectiva concurrencia de esta causa de inadmisión ha de partir necesariamente de la jurisprudencia restrictiva reflejada en los precedentes Fundamentos Jurídicos precedentes sobre su interpretación estricta, cuando no restrictiva, que se da por reproducida en este momento.

En lo que concierne a la concreta causa de inadmisión aplicada en este caso, el Tribunal Supremo ha señalado que «la causa de inadmisión 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). Por tanto, la resolución que inadmita una reclamación con fundamento en el artículo 18.1.e) LTAIBG debe justificar, por un lado, el carácter abusivo de la reclamación, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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, con daño para tercero) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia —que no puede equipararse a la persecución de un interés meramente privado—.

Con relación al primero de ellos, cabe señalar que para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal sistematizó, en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592), en los siguientes términos:

«La doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC n°1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).»

En este caso, el sujeto requerido menciona la existencia de anteriores solicitudes de la misma persona, así como la desproporción entre la relevancia de la información y el tiempo y recursos que ha de detraer para obtenerla. A la vista de ello, debe recordarse, como se ha señalado en numerosas ocasiones, que el criterio *cuantitativo* no resulta *per se* determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número de solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.



Por lo que atañe a la segunda cuestión (el interés meramente privado), ha de partirse de la premisa de que la información solicitada tiene pleno encaje en la noción de información pública definida en el artículo 13 LTAIBG —en la medida en que se refiere a contratos laborales de dos personas— lo que se inscribe de lleno en la finalidad declarada de la LTAIBG de conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. en este sentido ha de traerse a colación que el Tribunal Supremo ha afirmado que la persecución de un interés *meramente privado* no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública, según determina la precitada STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870).

Con arreglo a la doctrina y jurisprudencia reseñada, en suma, la existencia de solicitudes anteriores sobre objetos diversos y el carácter privado de la pretensión sin una ulterior motivación adicional no permite calificar como abusivo el ejercicio del derecho realizado.

13. Resta por examinar la efectiva concurrencia del límite previsto en el artículo 15 de la LTAIBG invocado por el sujeto reclamado. Con relación al acceso a los contratos laborales de las Administraciones Públicas este Consejo se ha pronunciado ya en la precedente resolución R CTBG 0173/2023, de 21 de marzo, cuyo Fundamento Jurídico 4 comienza afirmando que, *«por lo que respecta a la contratación del personal laboral de las Administraciones Públicas, el artículo 11.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto del Empleado Público (TREBEP) dispone que «(...) Los procedimientos de selección del personal laboral serán públicos, rigiéndose en todo caso por los principios de igualdad, mérito y capacidad. En el caso del personal laboral temporal se regirá igualmente por el principio de celeridad, teniendo por finalidad atender razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia»*. Y, a continuación, en su Fundamento Jurídico 5 se explicita que *«[e]stos contratos (...) tienen naturaleza jurídico-privada, configurándose su contenido con arreglo a lo previsto en el correspondiente convenio colectivo y, con carácter general, por lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores. Tales contratos privados incluyen información que contiene datos de carácter personal, no únicamente identificativos, sino también retributivos o relativos a las condiciones laborales concretas de cada persona trabajadora (jornada laboral, su distribución horaria, etc.), cuya divulgación afectaría de manera directa a sus intereses y derechos, por lo que no resulta procedente a divulgación de su contenido pues en la ponderación a que obliga el artículo 15.3*



LTAIBG prevalece el derecho a la protección de datos de carácter personal sobre la pretensión de conocer el clausulado particular de un contrato laboral.»

En el presente caso no se aprecia que la situación de hecho que motivó la conclusión de la precedente resolución deba modificarse por la aparición de elementos distintos o una motivación adicional que implique rectificar la doctrina sentada en su momento, por lo que procede desestimar la reclamación planteada en este punto concreto.

14. En definitiva, por las razones expuestas, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que en el plazo de 10 días hábiles remita a la reclamante la siguiente información:

«- Número de policías portuarios en servicio activo a la fecha de la información solicitada, incluyendo fijos-indefinidos y temporales.

- Coste económico de la dotación de policías portuarios en activo».

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remitan a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la 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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>



conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁸, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-1476 Fecha: 20/12/2024

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>