



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)  
Presidente  
Fecha Firma: 24/01/2024  
HASH: 03d08896ade616b2b4042a2545895983

## Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

**S/REF:** 001-079344

**N/REF:** 2280-2023

**Fecha:** La de firma.

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Organismo:** AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

**Información solicitada:** Bajas incentivadas en la Autoridad Portuaria de Málaga.

**Sentido de la resolución:** Estimatoria.

R CTBG  
Número: 2024-0082 Fecha: 24/01/2024

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 4 de mayo de 2023 el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

*«Listado actualizado y detallado de Bajas incentivadas realizadas y/o concedidas en la Autoridad Portuaria de Málaga desde 2019 acompañado de sus informes justificativos o toda la documentación que respalde la concesión de estas».*

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

2. La AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA dictó resolución de fecha 6 de junio de 2023 en la que señala:

*«El acceso a la información objeto de esta la solicitud supondría un claro perjuicio a la “igualdad de las partes en los procesos y la tutela judicial efectiva”, así como a las “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, límites contenidos en los apartados f) y g) del artículo 14.1 de la LTAIBG.*

(...)

*Las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control (...) El interés por proteger entra en conflicto cuando se debe determinar la accesibilidad de un ciudadano a la información del órgano que efectúa el control, dado que la publicidad de esa actuación administrativa puede afectar o desvirtuar la actividad de fiscalización que se lleva a cabo.*

*(...) las autorizaciones de concesión de bajas incentivadas a determinados trabajadores del Sistema Portuario de Titularidad Estatal están siendo objeto de investigación por el Tribunal de Cuentas, por lo que el acceso a los datos solicitados interferiría de manera directa en las labores de control que se están realizando por este Tribunal.*

*Pero, además, en estos momentos, se están sustanciando en la jurisdicción social procedimientos instados por la Abogacía del Estado frente a las autorizaciones de bajas incentivadas.*

*Por tanto, el acceso a los datos solicitados perturbaría la efectividad y la confidencialidad del procedimiento, pudiendo utilizarse esta información en detrimento de la eficacia de la propia actividad del Tribunal de Cuentas y de su finalidad, ya que el procedimiento de concesión de bajas incentivadas está siendo investigado por el Tribunal de Cuentas hasta que culmine con la confección de un Acta de liquidación provisional en la que el Delegado Instructor, concretará los hechos detectados, los posibles responsables directos y subsidiarios, así como el alcance de los posibles perjuicios a los caudales públicos.*

*Del mismo modo, el acceso a la información afectaría de manera directa a la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria de Málaga, que se encuentra en el momento actual determinando el alcance de las actuaciones realizadas.*

(...)

*Protección de datos personales (artículo 15 de la LTAIBG).*

*La información solicitada comprende datos tan sensibles como indemnizaciones dinerarias concedidas a un colectivo de trabajadores que no es personal directivo, ni de confianza, respecto del cual prima el interés privado en la protección de sus datos personales, sobre el interés público en su divulgación.*

*Una vez sentado lo anterior, resulta fácil advertir, dado el escaso número de trabajadores acogidos a bajas incentivadas en la APM, que facilitar los datos solicitados, incluso de manera anonimizada, permitiría la concreta identificación de dichos trabajadores, pudiéndose vulnerar su derecho a la protección de datos de carácter personal.*

*En efecto, la LTAIBG, en su artículo 15 y el Criterio Interpretativo (CI) nº 1/2015, recogen el límite relativo a la protección de datos personales en las solicitudes de información efectuadas al amparo de dicha Ley. Según el citado CI, dado que los datos solicitados incluyen datos de carácter personal, y que los salarios no constituyen datos especialmente protegidos, el organismo responsable de la información, a la hora de autorizar el acceso, debe realizar una ponderación, prevista en el artículo 15.3 del citado texto normativo, entre el interés público en la divulgación de esta información y el derecho del empleado afectado a la protección de sus datos personales. Estos argumentos han venido siendo esgrimidos en distintas Resoluciones que, tanto Puertos del Estado, como las Autoridades Portuarias han venido emitiendo (...)*

*Tras el análisis efectuado en virtud de todo lo expuesto, dado que (1) el acceso a la información solicitada perturbaría la efectividad y la confidencialidad de los procedimientos jurisdiccionales en curso, y que (2) los datos solicitados vienen referidos a personal técnico, por lo que su anonimización no impide la identificación de dichos trabajadores por su escaso número, consideramos que ha de denegarse el acceso a dicha información al amparo de los artículos 14.1 f) y g) y 15 de la LTAIBG, incluso de manera anonimizada(...)*».

3. Mediante escrito registrado el 3 de julio de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que se le ha denegado la información solicitada, pese a tratarse de un caso idéntico a reclamaciones anteriores que han reconocido el acceso a la información.

---

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

4. Con fecha 5 de julio de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE), solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes; sin que, a fecha de elaboración de esta resolución se haya recibido respuesta.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG<sup>3</sup>](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG<sup>5</sup>](#), 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<sup>6</sup>](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al listado de bajas incentivadas concedidas por la Autoridad Portuaria de Málaga desde 2019, acompañado de la documentación que respalde su concesión.

La Autoridad Portuaria de Málaga deniega el acceso a la información alegando que, con ello, se perturbaría la efectividad y la confidencialidad de los procedimientos jurisdiccionales en curso, en perjuicio de la igualdad de las partes y de la tutela judicial efectiva [artículo 14.1.f LTAIBG]; así como de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control [artículo 14.1.g LTAIBG]. Además, los datos solicitados, al estar referidos a un número reducido de trabajadores, no es posible anonimizarlos de manera eficaz, por lo que también hay que denegar el acceso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo. 15 LTAIBG, para la protección de datos personales.

4. Antes de entrar a examinar las cuestiones de fondo, es necesario subrayar que la entidad reclamada no ha contestado al requerimiento de este Consejo de envío del expediente ni ha presentado las alegaciones solicitadas. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no proporcionarle su parecer sobre los argumentos en los que se sustenta la reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.
5. No obstante lo expuesto, no es posible desconocer que este Consejo se ha pronunciado ya sobre un asunto similar —que tiene como sustrato material la concesión de bajas incentivadas por la Autoridad Portuaria— en la resolución CTBG 312/2023, de 28 de abril, que estimó la reclamación entonces interpuesta, descartando las alegaciones vertidas en aquel momento respecto de la aplicabilidad de los límites previstos en el artículo 14.1. f), g) y e) LTAIBG invocados en aquel caso —con argumentos, se reitera, sustancialmente idénticos a los expuestos en este procedimiento, por lo que los fundamentos de la resolución RCTBG 312/2023, de 28 de abril, resultan plenamente trasladables—.
6. Así, desde la perspectiva del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG, se sostenía en la citada resolución que:

*«(...) la motivación del a concurrencia del artículo 14.1.f) LTAIBG no puede obviar el consolidado criterio de este Consejo de Transparencia según el cual vincular la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la LTAIBG.*

*En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que puede perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial, considerándolo de aplicación básicamente sólo a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento.*

*En este sentido, cabe recordar, que la previsión del 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. En la memoria explicativa del Convenio se señala 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”.*

*De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2391), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la cuestión de si una Entidad u Organismo de carácter público [en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña] está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.*

*La premisa de partida de la jurisprudencia que se establece en la citada sentencia es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo) a cuyo acceso tiene derecho el solicitante, de (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—.*

*En esta línea, el Tribunal Supremo fija como jurisprudencia que “[e]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.”*

*En este caso, se alega por la Autoridad Portuaria de Málaga que, en relación con el objeto de la pretensión del Interesado, “consta en curso unas diligencias preliminares del Tribunal de Cuentas por un presunto daño contable derivado de irregularidades y presuntos delitos relacionados con todas las bajas incentivadas concedidas en el organismo, sin que exista un pronunciamiento firme al respecto”, y que, además, “respecto del organismo Autoridad Portuaria de Málaga hay un expediente de baja incentivada concedida en el año 2021 que se encuentra reclamado en vía jurisdiccional social”.*

*Sin embargo, más allá de estas afirmaciones —que evidencian que los datos contenidos en el informe de la IGAE son el fundamento de la incoación de la instrucción— no se realiza, en ninguno de los tres casos, esa ponderación que atiende a las circunstancias concurrentes que exige la jurisprudencia reseñada a fin de determinar si en el acceso a esa información, elaborada por la IGAE, pero que carece del carácter procesal, el principio de transparencia constituye un interés público superior.*

*A lo anterior se añade que en el caso de las Autoridades Portuarias de Pasaia y Bilbao las actuaciones del Tribunal de Cuentas fueron archivadas en marzo de 2022. Esa falta de ponderación lleva a estimar la reclamación en este punto pues no puede obviarse que idéntica información ha sido proporcionada por otras Autoridades Portuarias y que el objeto del informe, relativo a la gestión de las bajas incentivadas y del pago a directivos, evidencia el interés público de lo solicitado. A lo anterior se añade que, tal como alega el reclamante, el artículo 8.1.e) LTAIBG impone la publicación de «[l]as cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan».*

*Por otro lado, la afirmación relativa al mal uso que de esta información pudiera realizarse y los perjuicios que de ello pudieran derivarse, no deja de constituir una mera hipótesis que no puede ser fundamento de la restricción del acceso a la información. En definitiva, procede la estimación en este punto al no resultar procedente la aplicación del límite invocado para denegar el acceso total a la información requerida, no apreciándose una aplicación justificada y proporcionada del mismo.»*

Tales conclusiones, como ya se ha adelantado, resultan directamente aplicables a este caso en la medida en que, al igual que ocurría en el caso precedente, no se realiza la ponderación que atiende a las circunstancias concurrentes que exige la jurisprudencia reseñada, a fin de determinar si en el acceso a esa información, constatado su carácter no procesal, el principio de transparencia constituye un interés público superior.

Esa falta de ponderación lleva a estimar la reclamación en este punto, pues no puede obviarse que información sobre esta materia, relativa a la gestión de las bajas incentivadas, ha sido proporcionada por otras Autoridades Portuarias, lo que evidencia el interés público de lo solicitado; y no se ha justificado la aplicación justificada y proporcionada del límite invocado.

7. A idéntica conclusión ha de llegarse en lo que concierne a la pretendida concurrencia del límite previsto en la letra g) del citado artículo 14 LTAIBG, referido a las *funciones administrativas de vigilancia, inspección y control*, pues no se incluye una argumentación específica que justifique su aplicación, limitándose a señalar la Autoridad



Portuaria que «la publicidad de esa actuación administrativa puede afectar o desvirtuar la actividad de fiscalización que se lleva a cabo», y que «el acceso a los datos solicitados interferiría de manera directa en las labores de control que se están realizando por este Tribunal» (en referencia al Tribunal de Cuentas), pero sin aportar ninguna justificación sobre ello.

8. Por último, contra lo sostenido en la resolución de la Autoridad Portuaria de Málaga, y en la misma línea que lo resuelto en la R CTBG 312/2023, no resulta necesario realizar la ponderación que exige el artículo 15.3 LTAIBG cuando la información solicitada se puede proporcionar de forma anonimizada y, en caso de que pudiera haber algún riesgo singular de reidentificación, suprimiendo las informaciones específicas que pudieran dar lugar a la misma. Desde esta perspectiva, no puede obviarse que el apartado 4 del artículo 15 LTAIBG establece que «4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas».

En este sentido es importante remarcar que, si bien alega la Autoridad portuaria de Málaga que «dado el escaso número de trabajadores acogidos a bajas incentivadas en Puertos del Estado, que facilitar los datos solicitados, incluso de manera anonimizada, permitiría la concreta identificación de dichos trabajadores, pudiéndose vulnerar su derecho a la protección de datos de carácter personal»; también lo es que, como ya señalamos en la mencionada Resolución CTBG 312/2023, de 28 de abril de 2023, una correcta aplicación de las técnicas de anonimización de uso común ofrecen un alto grado de garantía en supuestos como este frente a los riesgos de reidentificación.

9. En conclusión, con arreglo a los precedentes fundamentos jurídicos, procede estimar la reclamación a fin de que se facilite la información solicitada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE).

**SEGUNDO: INSTAR** a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y

MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que en el plazo de 10 días hábiles remita al reclamante la siguiente información, en los términos previstos en el FJ 7 de esta resolución:

- *Listado de bajas incentivadas concedidas en la Autoridad Portuaria de Málaga desde 2019 acompañado de la documentación que respalde su concesión.*

**TERCERO: INSTAR** a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (actual MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE) a que, en el mismo plazo máximo, remitan a este Consejo de Transparencia copia de las actuaciones llevadas a cabo.

De acuerdo con el [artículo 23.1<sup>7</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>8</sup>](#), 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<sup>9</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

---

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

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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