



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 26/06/2023
HASH: 03dcd8896ade616b2b4042a25448695983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-072139

N/REF: Expte. 36-2023

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

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

Información solicitada: Copia de expediente de contratación

Sentido de la resolución: Estimatoria

R CTBG
Número: 2023-0508 Fecha: 26/06/2023

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 13 de septiembre de 2022 a PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«Copia, anonimizada, del expediente completo del Contrato de Análisis, diagnóstico estratégico y formulación de elementos básicos del modelo de Recursos Humanos en

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

el Sistema Portuario de Titularidad Estatal, licitado por el ente público Puertos del Estado.»

2. PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución con fecha 11 de noviembre de 2022 en la que contestó al solicitante lo siguiente:

« (...) 4. Artículo 18.1 e) de la LTAIBG “petición abusiva no justificada con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

(...) es el ciudadano que, a lo largo de este ejercicio, ha presentado un mayor número de solicitudes de documentación pública referidas al sistema portuario de titularidad estatal, habiendo presentado hasta la fecha, un total de 83 solicitudes, de las cuales, 62 corresponden a este ejercicio, en su mayoría reclamadas (se adjunta anexo con la relación de solicitudes presentadas).

El solicitante está consiguiendo afectar gravemente el trabajo ordinario de aquellos departamentos vinculados con recursos humanos, contratación y financiero, que tienen que realizar continuamente esfuerzos para suministrar la información solicitada, sin solución de continuidad, por cuanto estas solicitudes derivan en reclamaciones al CTBG sea cual sea la respuesta que se dé por este organismo. Como puede observarse del cuadro adjunto, la mayor parte de las resoluciones de Puertos del Estado son de concesión del acceso a la documentación pública que solicita.

Además, conviene poner de relieve, que sus solicitudes vienen referidas, en su mayor parte, a documentación relativa a procedimientos de contratación, sueldos, promociones, traslados y dietas, entre otros, del personal laboral de los organismos portuarios, queriendo suplantar a los organismos de fiscalización y control que por Ley tienen atribuidas estas competencias.

A la vista de la ingente cantidad de peticiones realizadas por este solicitante, así como del volumen de la información que solicita en cada una de ellas, se puede constatar, de manera fehaciente y objetiva, que la finalidad que persigue no puede ser otra que la de bloquear el normal funcionamiento de nuestros servicios públicos, así como suplantar a los órganos de la Administración General del Estado que tienen por Ley encomendadas las funciones de supervisión y fiscalización de la actividad Puertos del Estado y Autoridades Portuarias. Pues bien, estas pretensiones no son incardinables en la finalidad perseguida por la LTAIBG.

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

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

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

Este organismo público no desconoce los fines recogidos en el preámbulo de la LTAIBG y por esa razón se ha intentado siempre contribuir a su consecución. No obstante, ningún derecho puede ejercerse de manera ilimitada. No parece razonable pensar que cuando el legislador estableció como objetivos de esta Ley el “someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”, se hiciese pensando en que los ciudadanos sustituyeran a los órganos que tienen por Ley atribuidas las funciones de control, supervisión y fiscalización de la actividad de los organismos públicos. Los mecanismos de transparencia son instrumentos esenciales en una democracia avanzada como la nuestra, pero son, en todo caso, un complemento a esos otros mecanismos de fiscalización y control establecidos por la ley.

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

El artículo 7.2 del Código Civil señala que “La Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. 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, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”.

En el ordenamiento jurídico español, la Sentencia 383/2005 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 18 mayo, afirma que el abuso de derecho exige, conforme a doctrina jurisprudencial reiterada para poder ser apreciado, que se den los requisitos de que, si bien puede tratarse de una actuación aparentemente correcta, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la Ley no concede protección alguna, generando efectos negativos.

Igualmente, la Sentencia 159/2014 del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª), de 3 abril, afirma que el artículo 7.2 del Código civil tiene un origen jurisprudencial, que arranca de la Sentencia de 14 de febrero de 1944, indicando que incurre en responsabilidad el que, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de su derecho, traspasa, en realidad, los linderos impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con daños para tercero o para la sociedad.

En el caso analizado, entendemos que se debe aplicar el concepto de abuso de derecho en las solicitudes de acceso presentadas por el interesado, dado que, aun buscando apariencia de buen derecho con la misma por apoyarla en la LTAIBG, realmente pretende paralizar el funcionamiento normal de este organismo.

Los tribunales de justicia también han acotado la importancia de atenerse a la finalidad de la norma cuando se solicita información pública.

En este sentido, la Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016, por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, señala que “El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular.”

Asimismo, la Sentencia en Apelación de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2019, dispone que “el objetivo de la Ley no es el crear una base de datos jurídica para su uso por profesionales a costa de la utilización de importantes recursos humanos y materiales de la Administración Pública y en detrimento del normal desenvolvimiento de las funciones propias del órgano de que se trate” (...).»

3. Mediante escrito registrado el 13 de diciembre de 2022, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG con el siguiente contenido:

« (...) QUINTO.- Que en aras de la brevedad se da por reproducida la Resolución 637/2021, de 17 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía – <https://www.ctpdandalucia.es/sites/default/files/resoluciones/res-637-2021.pdf> –.

SEXTO.- Que el EPPE menciona el número de solicitudes presentadas por el solicitante/recurrente, como si eso, por sí, fuera suficiente para considerar abusivo el ejercicio del derecho, y no acredita que las mismas hubieran sido resueltas desestimatoriamente y fueran coincidentes a la que se refiere la presente solicitud de información pública.

SÉPTIMO.- Que la solicitud de información pública requerida se trata de un contrato menor referenciado con el Expediente O3201300, Grupo 05 (Consultoría y Asistencia Técnica), con fecha de adjudicación 23/12/2013, con una duración de tres (3) meses, por un importe de adjudicación de 31.400,00 € y cuyo adjudicatario es la empresa denominada “CADMO CONOCIMIENTO S.L.” con C.I.F. B26029926, tal como consta en la página web del EPPE.

El EPPE no acredita debidamente la carga de trabajo que supondría responder a la referida solicitud de información pública, que es concreta y específica, ya que no se describe el procedimiento a seguir para la obtención de la información, dificultades para la localización de la información, cuantificación de la necesidad del uso de recursos materiales y humanos, etc (...).»

4. Con fecha 17 de enero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación a PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a fin de que presentase las alegaciones que considerase pertinentes. El 8 de febrero de 2023 se recibió respuesta con el siguiente contenido:

« (...) Puertos del Estado se reitera en los fundamentos de derecho contenidos en su resolución de fecha 11/11/2022, en la que se califica esta solicitud como abusiva, ya

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

que reclamante ha presentado hasta la fecha, un total de 86 solicitudes, de las cuales, 62 corresponden al ejercicio 2022, en su mayoría reclamadas.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

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

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a copia del expediente

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

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

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

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

completo de contratación de análisis, diagnóstico estratégico y formulación de elementos básicos del modelo de recursos humanos del sistema portuario español.

La entidad requerida dictó resolución en la que acuerda inadmitir la solicitud de información con invocación de la de la causa prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG; esto es, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

4. Centrada la cuestión en estos términos, procede analizar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada por la entidad reclamada y prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, según cuyo tenor se podrán inadmitir mediante resolución motivada aquellas solicitudes *«sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley»*.

En este supuesto, de igual forma que en el resuelto ya por este Consejo en la resolución 261/2023, de 18 de abril (que estima la reclamación interpuesta por el mismo interesado frente a una resolución que invoca la causa de inadmisión en los mismos términos que en esta ocasión), el organismo requerido se limita a mencionar el número de solicitudes que ha realizado el solicitante a lo largo del ejercicio, señalando que es el que ha presentado un número mayor de ellas y afirmando a continuación que, con ello, está consiguiendo afectar el trabajo ordinario de los diferentes departamentos vinculados con el objeto de sus peticiones. De lo anterior colige que, *«a la vista de la ingente cantidad de peticiones realizadas»*, la finalidad que persigue el reclamante es la de bloquear el normal funcionamiento del organismo.

Sin embargo, si bien es cierto que, de continuar incrementándose el número de solicitudes presentadas, el uso que el reclamante viene haciendo del derecho de acceso a la información es susceptible de afectar gravemente a la actividad ordinaria de la Administración a la que se dirige, lo que podría llevar a calificar su actuación como abusiva, no se ha cuantificado ni acreditado en este procedimiento cuál es el impacto real que la atención de dichas solicitudes tiene en el funcionamiento ordinario de la entidad, por lo que no se dispone de elementos objetivos y verificables para valorar ese impacto y el eventual carácter abusivo de la solicitud.

A lo anterior se suma que como regla general no se puede considerar razón suficiente para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión invocada el hecho alegado de que el ahora reclamante venga realizando un gran volumen de preguntas a través del portal de transparencia, pues, tal y como se indica en el del Criterio Interpretativo CI/006/2016, de 14 de julio, de este Consejo, *«el hecho de que una misma persona*

presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho», sino que se requiere que el ejercicio del derecho sea cualitativamente abusivo, extremo que no ha quedado acreditado.

5. Pues bien, de lo mencionado en el fundamento anterior parece desprenderse que ninguna de las circunstancias de carácter subjetivo y objetivo necesarias para estimar que estamos ante una solicitud abusiva se aprecian en el presente caso: ni hay una extralimitación en la conducta carente de finalidad seria y legítima con voluntad de perjudicar, ni se observa un exceso en el uso del derecho que pueda calificarse como anormal. La solicitud se presenta en ejercicio de un derecho público subjetivo garantizado en la Constitución y en la ley y no subyace en ella una voluntad de perjudicar derechos o intereses legítimos de terceros.

En efecto, no debe olvidarse que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información (artículos 12 y 13 LTAIBG) obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG. En concreto, y por lo que concierne a la eventual concurrencia de la causa de inadmisión contemplada en el artículo 18.1.e) LTAIBG, el Tribunal Supremo ha señalado, en primer lugar, 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; y, en segundo lugar, que la aplicación de lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTAIBG exige la concurrencia cumulativa del carácter abusivo y de la falta de justificación en la finalidad de la ley.

Así, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se señala, en primer lugar, que *«en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven»,* añadiendo a continuación que *«el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»* y remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG *«porque la repetida 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, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva (...)»* .

6. En este caso, en aplicación de la jurisprudencia reseñada y del Criterio interpretativo 3/2016 antes mencionado, no puede apreciarse la concurrencia de la citada causa de inadmisión dado que difícilmente puede considerarse que la solicitud de información incurra en un abuso de derecho y no persiga la finalidad de la ley, pues la documentación solicitada, conectada con la actividad contractual de la entidad, tiene un indudable carácter fiscalizador de la actividad económico-financiera de la misma.

En consecuencia, procede estimar la presente reclamación en la medida en que no se aprecia la causa de inadmisión invocada, sin que se haya justificado la concurrencia de otras razones en las que poder fundamentar la restricción del acceso solicitado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«Copia, anonimizada, del expediente completo del Contrato de Análisis, diagnóstico estratégico y formulación de elementos básicos del modelo de Recursos Humanos en el Sistema Portuario de Titularidad Estatal, licitado por el ente público Puertos del Estado.»

TERCERO: INSTAR a la PUERTOS DEL ESTADO / MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al 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: 2023-0508 Fecha: 26/06/2023

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>