



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1344/2023

Reclamante: [REDACTED]

Organismo: AP DE CARTAGENA / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

Palabras clave: actas, consejo de administración, autoridad portuaria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de enero de 2023 el reclamante solicitó a la Autoridad Portuaria de Cartagena adscrita al entonces 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:

« Quisiera copia de las actas de todas las reuniones del consejo de administración de la autoridad portuaria de Cartagena que se hayan celebrado desde el año 2019 hasta el día de hoy.»

Consta asimismo que el 21 de febrero de 2023 reiteró la petición, ampliando el arco temporal de la solicitud, en los siguientes términos:

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



Solicito copia de todas las reuniones del consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Cartagena desde 2016 hasta el día de hoy.».

2. Mediante resolución, de 13 de abril de 2024, la Autoridad Portuaria de Cartagena (en adelante, APC) acuerda inadmitir a trámite la solicitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTAIBG, invocando de forma subsidiaria los límites previstos en el artículo 14.1.f) y g) LTAIBG, en los siguientes términos:

« D. (...) es un ciudadano que ha presentado en un plazo inferior a 3 meses, 9 solicitudes de información pública referidas a la Autoridad Portuaria de Cartagena.

Sus solicitudes vienen referidas, en su mayor parte, a documentación relativa a expedientes de contratación y actas del consejo de administración de la Autoridad Portuaria de Cartagena. A primera vista, da la impresión de que quiere realizar una función de investigación y control de la actividad contractual de la Autoridad Portuaria, queriendo suplantar a los organismos de fiscalización y control que por Ley tienen atribuidas estas competencias.

Pues bien, estas pretensiones no son incardinarles 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.

(...)

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.

(...)



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 poner en tela de juicio la actividad de la Autoridad Portuaria.

(...) en efecto, los límites del artículo 14 tienen como objetivo proteger otros intereses legítimos que pueden quedar desprotegidos. Es decir, los límites existen para proteger información que no debe ser pública porque, si lo fuera, podría afectar a otros intereses privados o públicos. Estos límites están tasados en la ley y, entre ellos, está el referido a las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, así como la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

Las funciones administrativas de inspección, vigilancia y control pueden recaer sobre ciudadanos y sobre otros entes u organismos de carácter público o privado, que realizan diversas actividades económicas. El interés a 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.

Tal como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, los contratos llevados a cabo por la Autoridad Portuaria de Cartagena están siendo objeto de investigación por el Juzgado de Instrucción N° 1 de Cartagena, 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.

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 Juzgado de Instrucción. Del mismo modo, el acceso a la información afectaría de manera directa a la estrategia procesal de la Autoridad Portuaria de Cartagena.

Por último, es necesario tomar en consideración que 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, 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. De esta forma, atendiendo a las circunstancias concurrentes, este Organismo Público considera



que debe prevalecer la protección de la documentación solicitada frente a su divulgación, debiendo activarse la limitación mencionada, esto es, los límites recogidos en los apartados f) y g) de la LTAIBG.»

3. Mediante escrito registrado el 14 de abril de 2023 el 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 en la que pone de manifiesto que le han denegado el acceso a toda la información alegando el uso abusivo del derecho.
4. Con fecha 20 de abril de 2023, el Consejo trasladó la reclamación a la Autoridad portuaria requerida 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. El siguiente 17 de mayo tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se reitera *«en su integridad en todos y cada uno de los argumentos y criterios recogidos en la contestación dada, la cual se acompaña como documento nº3 , entendiéndose que la misma, como toda la actuación de la APC en este asunto resulta plenamente diligente, justificada y ajustada a Derecho.»*

En el sentido apuntado, la APC insiste sobre el carácter *reservado* de las actas del consejo de administración, añadiendo que en este caso se contiene más información que la declarada mínima u obligatoria por la LRJSP como, por ejemplo, información confidencial cuya divulgación causaría un perjuicio a los intereses económicos y comerciales de la APC e información sobre seguridad de las infraestructuras (en la medida en que la APC es un *operador de servicio esencial* de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas.

Reitera, asimismo, la aplicabilidad del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG al encontrarse inmersa, la autoridad portuaria, en un proceso judicial por presuntas irregularidades en la adjudicación de contratos; así como la del establecido en el artículo 14.1.e) LTAIBG pues *«mediante la denegación del acceso a las actas se pretende proteger y garantizar la confidencialidad de informaciones referentes a los métodos, las localizaciones concretas y los límites de intervención de esos servicios concretos, con la finalidad de evitar la ineficacia de dichas funciones, así como evitar desvirtuar, cualquier acta o diligencia que pudiera haberse emitido».*

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



Invoca, asimismo, la concurrencia del límite del artículo 14.1.h) LTAIBG en la medida en que el acceso a las actas comportaría un perjuicio par los intereses económicos y comerciales de la APC al implicar *«la obtención de información que podrá ser utilizada por los competidores u otros operadores del mercado, colocando a Autoridad en una clara e injustificada situación de desventaja competitiva en el mercado.»* En apoyo de esta alegación trae a colación la resolución de este Consejo 224/2022 en relación con el acceso a las actas del consejo de administración de Paradores.

Finalmente, entiende también de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG pues *«en las actas se reflejan todas las intervenciones que tienen lugar en la sesión del Consejo, incluidos comentarios y valoraciones que no son en esencia el objeto de los puntos principales de las deliberaciones, pero sí parte indispensable para alcanzar una postura. Así mismo, se trata de preservar la información de carácter personal, entre la que se puede encontrar información personal de cualquier índole, tales como, datos que puede contener datos de categorías especialmente protegidas determinada en el artículo 9 del Reglamento 2016/679 General de Protección de Datos.»*

Finalmente insiste sobre el carácter abusivo de la solicitud, subrayando la existencia de un *patrón de conducta continuado en el tiempo y perseverante sobre una pluralidad de expedientes similares* (que relaciona), alegando sobre la concurrencia de todos los requisitos, a su juicio, para defender la existencia de un abuso por no perseguirse las finalidades establecidas en la LTAIBG y por causar riesgo para derechos de terceros, en detrimento, principalmente, de la eficacia de la propia actividad del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Cartagena.

5. El 22 de mayo de 2023, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibíéndose escrito el siguiente 31 de mayo en el que señala, entre otras cuestiones, lo siguiente:

« (...) CUARTO. – Por definición y siguiendo lo indicado por la RAE, un acta de un consejo de administración es el “documento de obligado levantamiento que recoge y certifica las deliberaciones y acuerdos del consejo de administración”, encontrándonos en este caso con una sociedad pública, sustentada por fondos públicos, no se entiende que cualquier contenido de esas actas pueda ser calificado como confidencial o reservado imposibilitando el acceso a las mismas. Es más, toda empresa pública debe ejercer y practicar un ejercicio de transparencia por encima de cualquier otra entidad o sociedad, y de ahí lo expuesto en la Ley 19/2013, que



concede el derecho de acceso a información pública a cualquier ciudadano, como es el caso en el que nos encontramos.

QUINTO. – Alega la APC que es “un Operador de Servicio Esencial” para denegar el acceso a las actas, pero este supuesto no impide que puedan ser conocidas las deliberaciones de un consejo de administración, que son deliberaciones acerca de la gestión administrativa de la entidad y no de actividades relacionadas con la seguridad de la misma, dado que de ser así, el propio consejo estaría incumpliendo el principio de confidencialidad al tratar asuntos para los que personas presentes en dichos consejos no estarían autorizadas ni tendrían nivel de acceso para tener conocimiento de ellas.

SEXTO. – Que la APC me denegó el acceso a la información solicitada basándose en que permitirlo “perturbaría la efectividad y la confidencialidad de procedimientos jurisdiccionales en curso”, entre otros motivos, siendo esta justificación falsa y no ajustada a la realidad, puesto que en primer lugar la APC no está siendo investigada por la justicia, quien está siendo objeto de investigación judicial es su anterior presidenta, Yolanda Muñoz, y algunos cargos del Consejo de Dirección de la APC.

(...)

OCTAVA. - Utiliza la APC un extracto de lo indicado por el CTBG en su Resolución 224/2022 en relación a otra petición similar a un organismo público donde también fue denegado el acceso a las actas del consejo de administración, concretamente de Paradores, siendo el ejemplo no apto para el caso que nos encontramos, puesto que en el caso de Paradores efectivamente existen operadores privados en el sector que actúan en competencia con la empresa pública, como es el sector hotelero y de la restauración. Como indico en el punto tercero del presente escrito, no existen entidades privadas que realicen los mismos servicios que la APC, por tanto, no existe una competencia real.».

R CTBG

Número: 2025-0025 Fecha: 09/01/2025



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, 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 las actas del consejo de administración de la APC en una determinada franja temporal (de 2016 a 2020).

La APC dictó resolución en la que acuerda la inadmisión de la solicitud con fundamento en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG —tener

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>



un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley— y, subsidiariamente, la denegación del acceso por resultar aplicables los límites previstos en el artículo 14.1.f) y g) LTAIBG —para la protección de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, así como de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control—.

A la vista de la reclamación interpuesta, con ocasión de la remisión del expediente, la APC reitera el carácter abusivo de la solicitud y la aplicabilidad de los límites previstos en los artículo 14.1.f) y g) LTAIBG y añade la concurrencia de los límites previstos en los apartados h) —protección de los intereses económicos y comerciales de la APC— y k) —confidencialidad en los procesos de toma de decisión—.

4. Sentado lo anterior procede verificar, en primer lugar, la concurrencia de la causa de inadmisión aducida por la APC en su resolución y en sus alegaciones en este procedimiento partiendo 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)—.

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.

En particular, la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, según STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], «*exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley*», por lo que deberá justificarse, por un lado, ese 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, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado —pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita 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»; 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—.

Por otro lado, 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 recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«[l]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC n.º. 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).»

A lo anterior se añade que este Consejo ha señalado en numerosas ocasiones —por todas, R CTBG 661/2024, de 14 de junio —de 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, si bien la reiteración en el ejercicio del derecho puede ser un factor a tomar en consideración unido a otros factores.

5. La aplicación de la jurisprudencia y doctrina expuesta en el fundamento jurídico anterior conducen a la estimación de la reclamación en este punto. En efecto, pretende la APC que la presentación de 9 solicitudes en un plazo de tres meses supone la existencia de un patrón de conducta del solicitante que *«da la impresión de que quiere realizar una función de investigación y control de la actividad contractual de la Autoridad portuaria, queriendo suplantar a los organismos de fiscalización y control que por Ley tienen atribuidas estas competencias»*, pretensión que no resulta incardinable en las finalidades de la Ley de Transparencia. Y concluye afirmando que, aun existiendo una apariencia de buen derecho, lo realmente pretendido es *poner en tela de juicio* la actividad de la Autoridad portuaria. Pues bien ni se aprecia, por un lado, una *habitualidad e intensidad* en el ejercicio del derecho que perjudique u obstaculice la gestión ordinaria de las funciones y cometidos de la APC, ni se aprecia la falta de la justificación en las finalidades de la Ley de Transparencia en la solicitud, ni, finalmente, se ha justificado de forma debida la concurrencia de los elementos subjetivos y objetivos necesarios para apreciar la existencia de un abuso de derecho.
6. Descartado el carácter abusivo de la solicitud y atendiendo a su concreto objeto y a los límites al acceso invocados subsidiariamente por la APCE [artículo 14.1.h), f), g) y k)], no puede desconocerse que este Consejo tiene una consolidada doctrina sobre el alcance del derecho de acceso a las actas de las reuniones de los órganos colegiados de organismos y entidades públicas que cuenta con el aval del Tribunal Supremo. En ella se establece como punto de partida que el derecho de acceso a la información pública, no solo alcanza a los acuerdos adoptados, sino al contenido íntegro de las actas.

No obstante, esta regla general tiene varias excepciones, de modo que se admite que en los documentos facilitados a los solicitantes se supriman determinadas informaciones si están afectadas por alguno de los límites legalmente previstos y se justifica debidamente su aplicación. A estos efectos, es imprescindible tener presente que el artículo 14.2 LTAIBG exige que la aplicación de los límites deberá ser *«justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso»*. Y que el Tribunal Supremo, por



su parte, ha declarado que los límites deben interpretarse *«de forma estricta, cuando no restrictiva, (...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* (STS de 16 de octubre de 2017 - ECLI: ES:TS:2017:3530); y también 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»* (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI: ES:TS:2020:1558).

En línea con lo expuesto, es lícito excluir del acceso al amparo del límite del artículo 14.1.k) LTAIBG (*«garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión»*) las opiniones y las manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en las deliberaciones reservadas, si bien, como ha precisado el Tribunal Supremo, *«este límite debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna»* (STS de 19 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:704 y STS de 17 de noviembre de 2022 - ECLI:ES:TS:2022:4174). Junto a ello, hay que tener presente que el Tribunal Supremo ha establecido que el conocimiento del voto individualizado de cada uno de los miembros de un órgano colegiado no tiene la consideración de información, a los efectos de la Ley de Transparencia, *«pues por sí mismo carece de trascendencia puesto que lo relevante es la voluntad única de la mayoría de sus miembros»* (STS de 19 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:704, reproduciendo doctrina anterior).

Por otra parte, es lícito excluir del acceso aquellos contenidos de las actas cuya divulgación pueda causar un perjuicio real y no meramente hipotético a los intereses económicos y comerciales de la entidad siempre y cuando se acredite en los términos antes señalados que concurren los presupuestos para la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.h) LTAIBG.

Y, por último, en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, deberán suprimirse todas las informaciones referidas a personas físicas identificadas o identificables que no formen parte del órgano colegiado y cuya divulgación no resulte relevante para los fines de control de la actuación de los poderes públicos.



7. En definitiva, dejando a salvo las excepciones que se acaban de exponer, el derecho de acceso a la información pública se proyecta en toda su extensión sobre los contenidos de las actas de las reuniones de los órganos colegiados y, de manera muy especial, sobre aquellos elementos que son necesarios con arreglo a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, según el cual: *«De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados»*. Respecto de estos contenidos obligatorios no cabe oponer el límite de la confidencialidad pues, como ha señalado el Tribunal Supremo, *«en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integrales ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron.»*

De otra parte, cuando los límites legales no afectan a toda la información solicitada, el artículo 16 LTAIBG impone la obligación general de conceder el acceso a la parte no afectada, informando al solicitante que se ha omitido una parte de la información: *«[e]n los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.»* Tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en este artículo han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en su artículo 6, según el cual, *«[s]i se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.»* A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* que



«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión».

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión.

8. En este caso, la APC ha denegado el acceso total a las actas sin tomar en consideración la posibilidad de conceder un acceso parcial en los términos indicados. A ello se añade que no ha justificado debidamente ni ha indicado el concreto contenido de las actas que causa un perjuicio directo a sus intereses económicos y comerciales, pues se ha limitado a afirmar que el acceso a la información contenida en las actas puede otorgar una ventaja competitiva a los competidores sin mayor argumentación. Tampoco puede entenderse aplicable el límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG pues, en este caso, se ha realizado una argumentación genérica sobre la existencia de un proceso judicial en materia de contratación de la APC sin que, no tratándose lo solicitado de documentación procesal, haya argumentado en qué forma el acceso a las actas puede desvelar la estrategia procesal de la autoridad o afectar a la igualdad de partes en el proceso judicial que, por otra parte, según alega en el trámite de audiencia el reclamante, se trata de un proceso penal dirigido contra la anterior presidenta de la APC y otros miembros del equipo de dirección.

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 de 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 y que no se ha justificado, que no siendo así, prevalezca algún otro interés o derecho para no facilitar el acceso.

9. Por consiguiente, conforme a lo expuesto, procede estimar la reclamación e instar a la entidad reclamada a que entregue a la solicitante la documentación solicitada de acuerdo con lo establecido en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta resolución; en particular, cumpliendo con las exigencias normativas que se indican en el fundamento jurídico 6 *in fine*.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación interpuesta frente a la resolución de la Autoridad Portuaria de Cartagena / MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información en los términos acordados en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de esta resolución.

- copia de las actas de todas las reuniones del consejo de administración de la Autoridad Portuaria de Cartagena que se hayan celebrado desde el año 2016 hasta el día de la presentación de la solicitud de acceso.



TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE 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 conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0025 Fecha: 09/01/2025

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

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>