



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-024453

N/REF: R/0451/2018 (100-001218)

FECHA: 24 de octubre de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 31 de julio de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

- Según se desprende de la documentación contenida en el expediente, [REDACTED] [REDACTED] presentó, con fecha 21 de mayo de 2018, solicitud de acceso a la información dirigida a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, al amparo de lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) con el siguiente contenido:
 - Solicito todas y cada una de las operaciones de carga de mercancías peligrosas en el Puerto de Santander entre el 1 de enero del 2018 y el 31 de marzo del 2018, desglosando para cada una la siguiente información: expediente, tipo, consignatario, buque, fecha de autorización, fecha de cierre, toneladas netas, código clase, código ONU y descripción de la mercancía.*
 - Solicito que me remitan la información solicitada en formato accesible (archivo .csv, .txt, .xls, .xlsx o cualquier base de datos), extrayendo las categorías de información concretas solicitadas de la base de datos para evitar así cualquier acción previa de reelaboración, tal y como es considerada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el criterio interpretativo CI/007/2015.*
 - En caso de que la información no se encuentre en cualquiera de estos formatos, solicito que se me entregue tal y como obre en poder de la institución, o de acceso, proceso no entendido como reelaboración en virtud del criterio interpretativo CI/007/2015 del Consejo de Transparencia y Buen*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



Gobierno. Recuerdo también como precedente de jurisprudencia una resolución positiva a una solicitud de esta misma naturaleza, con fecha y lugar distinto, contenida en el expediente 001-023141.

2. Mediante Resolución de 11 de junio de 2018, la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, contestó a [REDACTED] en los siguientes términos:

- *Establece el artículo 14.1 h) de la LTAIPBG que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando el mismo suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*
- *Por su parte, el artículo 16 de la misma norma, determina que en los casos en que la aplicación de alguno de los límites al derecho de acceso a la información*
- *previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la misma, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite, debiendo indicarse al solicitante que información ha sido omitida.*
- *El Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre "Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información" considera que los límites a los que se refiere el mencionado artículo 14 no se aplican directa ni automáticamente, sino que la misma se deberá producirse previo análisis de si la estimación de la petición de la información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable, todo ello de acuerdo con lo establecido por el artículo 14.2 LTAIPBG*
- *En este sentido, debe considerarse que el acceso a los datos del consignatario y del buque que se incluyen en la solicitud pueden suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de las empresas consignatarias y navieras que operan en el puerto de Santander por los motivos que se indican a continuación.*
- *El agente consignatario de buques se define en el artículo 259.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, (TRLPEMM) como la persona física o jurídica que actúa en nombre y representación del naviero o del propietario del buque, considerándose el servicio de consignación como un servicio comercial de los regulados por los artículos 138 y ss. TRLPEMM, que se presta en régimen de concurrencia, previa autorización de la Autoridad Portuaria.*
- *En este sentido, el que se haga pública la identidad de los agentes consignatarios de los buques interesados por el solicitante puede suponer un menoscabo en la estrategia comercial de los agentes consignatarios, tanto respecto de otros consignatarios que operan en el puerto de Santander, como de aquellos otros que operan en otros puertos, que podrían llegar a captar dichos tráficos, con un evidente perjuicio para las empresas consignatarias afectadas.*
- *De igual modo, en lo que respecta al nombre de los buques requerido por el solicitante, la publicidad de dicho dato lleva implícitamente la de la correspondiente compañía naviera, cuya identificación puede suponer un perjuicio comercial, ante la posibilidad de que otras navieras que operen en el*



mismo u otros puertos, puedan captar dichos tráficos operados en el puerto de Santander.

- *En fin, la información referida a la "fecha de cierre" no se encuentra disponible en la base de datos de la que se ha extraído el resto de información solicitada.*
- *Considerando todo lo anterior, la Autoridad Portuaria de Santander considera que procede conceder el acceso parcial a la información a que se refiere la solicitud deducida, incluyendo todos los datos requeridos con excepción de las empresas consignatarias y nombre de los buques, datos que, por aplicación del artículo 16 LTAIPBG, se omiten en el anexo que acompaña a la presente resolución.*

3. Mediante escrito de entrada el 31 de julio de 2018, [REDACTED] de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, presentó Reclamación ante el Consejo de Transparencia, en base a los siguientes argumentos:

- *La Autoridad Portuaria del Puerto de Santander consideró que acceder al nombre del buque y consignatario puede suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de estas empresas. Ya que consideran que puede suponer un menoscabo a sus estrategias y que otros navíos o empresas pueden captar ese tráfico.*
- *Sin embargo, la Administración de Puertos del Estado, de la cual depende el puerto de Santander, ya había sentado un precedente de jurisprudencia con una resolución positiva a una solicitud de esta misma naturaleza, con fecha y lugar distinto, contenida en el expediente 001-023141, que habla de tráfico de mercancías peligrosas en el puerto de Bilbao en 2017 y que esa información se nos facilitó de forma completa, con nombre de buque y consignatario, sin que hasta la fecha ninguna de las empresas o navíos mencionados manifestara algún perjuicio a sus intereses comerciales.*
- *En ese sentido, la Administración se contradice en los alcances del acceso a la información, pero una resolución positiva sienta un precedente a futura, sobre todo cuando se mantienen las mismas condiciones de operación. Además, la operación de navíos y consignatarios en determinados puertos es una información pública, aunque no se menciona el tipo de carga.*
- *No obstante, como las mercancías peligrosas exigen un protocolo especial de actuación, es necesario que sean públicos los datos de los consignatarios y buques que ejercen esas operaciones, por interés y seguridad del personal operario del puerto y la ciudadanía de Santander.*

4. El 5 de septiembre de 2018, se remitió el expediente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, a través de la Unida de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO para alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el 15 de octubre de 2018 y en el mismo se indicaba lo siguiente:



- *Que haya existido una respuesta -cuyo contenido desconoce este Organismo Público- por parte de otra Autoridad Portuaria en un sentido o en otro, no vincula en modo alguno a la Autoridad Portuaria de Santander como precedente administrativo, toda vez que este Organismo Público goza de personalidad jurídica propia conforme a lo establecido por el artículo 24.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, señalándose expresamente en el apartado 3 de dicho artículo que las Autoridades Portuarias desarrollan sus funciones bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión.*
- *De este modo, la respuesta a las solicitudes de información realizadas al amparo de la LTAIPBG son realizadas por la Autoridad Portuaria de acuerdo con su criterio jurídico, si bien la contestación formal a las mismas se realiza a través del Ministerio de Fomento, por lo que en ningún caso esta Autoridad Portuaria puede verse vinculada por precedente administrativo alguno cuyo origen no sean expedientes tramitados por ella misma y todo ello sin perjuicio de la potestad de separación de los precedentes administrativos con la debida motivación de la que goza cualquier Administración Pública.*
- *Sentado lo anterior, debe insistirse en la argumentación de la resolución por la que dio acceso parcial a la información solicitada por el reclamante.*
- *No puede obviarse, por otra parte, que una de las funciones de poder público que el ordenamiento jurídico atribuye a las Autoridades Portuarias es la contenida en el artículo 26.1 j) TRLPEMM, esto es, el control en su ámbito del cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas, al igual que los sistemas de seguridad y de protección ante acciones terroristas y antisociales.*
- *Además, el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo, atribuye a las Autoridades Portuarias las funciones de Autoridad de protección portuaria.*
- *Pues bien, dar a conocer el nombre de los buques que transportan mercancías peligrosas implicaría conocer el nombre de la naviera y de esta forma otros buques de esta naviera. Dado que este tipo de mercancía en muchos casos se mueve en servicios marítimos y servicios marítimos regulares -conceptos ambos regulados en el artículo 201 y en el anexo 11 del TRLPEMM-, de acceder a la petición estaríamos haciendo pública información predictiva de futuras operaciones con mercancías peligrosas en el Puerto, incluyendo en algunos casos explosivos, etc. Esto es, a partir de información que en principio es de hechos pasados, tal y como la que se está solicitando, es posible conocer futuras operaciones con mercancías peligrosas en el Puerto de Santander.*
- *Este conocimiento previo abierto a cualquiera, podría suponer un riesgo para la seguridad del buque y para la seguridad del puerto y del entorno en el que se encuentre operando, ya que este tipo de buques pueden suponer un evidente objetivo para ataques antisociales o terroristas, puesto que un hipotético*



atentado que afectara a un buque de mercancías peligrosas podría ser mucho más devastador que con un buque que transporte otro tipo de productos.

- *Por motivos de seguridad, además de los motivos comerciales aducidos en la denegación de esta información, hace algún tiempo también se decidió eliminar de la página web pública de la Autoridad Portuaria de Santander la mercancía concreta que manipulan los buques en el puerto de Santander.*
- *En consecuencia, entiende este Organismo que el acceso a la información concreta del nombre de los buques que transportan mercancías peligrosas, puede suponer un perjuicio para la seguridad pública, establecido como supuesto de limitación al derecho de acceso a la información en el artículo 14.1 d) LTAIPBG.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, y tal y como se ha indicado en los antecedentes de hecho, la Administración entendió que proporcionar la información solicitada podría suponer un perjuicio para los intereses económicos y comerciales de terceros implicados. Por tal motivo, aplicó la causa de inadmisión prevista en el artículo 14.1 h) de la LTAIBG, según el cual *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*

Deben recordarse determinados pronunciamientos judiciales sobre este derecho de acceso, entre los que destacan por ejemplo, la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016 y que se pronuncia en los siguientes términos: *“El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las*



instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

También la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 que indica que: *"Esa 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.

4. Entrando en el fondo del asunto, debe señalarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido ocasión de conocer otros muchos casos relativos a la aplicación de este precepto.

Respecto a los límites que contiene el artículo 14 de la LTAIBG, debe tenerse en cuenta el Criterio Interpretativo núm. 2 de 2015, relativo a la aplicación de los límites, aprobado por este Consejo de Transparencia, en función de las potestades conferidas por su artículo 38.2 a). En este Criterio expresamente se señala lo siguiente:

"Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, "podrán" ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.



En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes al contrario deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Este, además no podrá afectar o ser relevante para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”

Igualmente, hay que tener en consideración lo dispuesto por los Tribunales de Justicia, en sentencias en las que destacan las siguientes:

- Sentencia nº 60/2016, de 18 de mayo de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, dictada en el PO 57/2015: *“(…) Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos. En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”. “La ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14. Tales causas constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia deben ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto, como la norma indica, de tal modo que frente a los actos típicamente discrecionales, (...). En el supuesto litigioso se exige que se acredite que el acceso a la información suponga un perjuicio para los intereses económicos y comerciales.*
- En la Sentencia de 7 de noviembre de 2016, dictada en el Recurso de Apelación presentado frente a la Sentencia de instancia indicada previamente, la Audiencia Nacional expresamente señaló que *“Y si concurre alguno de los límites del art. 14 reseñado deberá de acreditarlo”*
- Sentencia nº 85/2016, de 14 de junio de 2016, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 5 de Madrid, dictada en el PO 43/2015: *“Pues bien, a la hora de interpretar tal precepto - 14.1 h-, hemos de tener presente que, la citada Ley, en su Preámbulo, expresamente afirma que la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública y que dicho derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”. “Así, la finalidad, principio y filosofía que impregna la reseñada Ley, es un acceso amplio a la información pública; y los límites a tal acceso han de motivarse, interpretarse y aplicarse de modo razonado, restrictivo y aquilatado a tenor del llamado, test de daño; a la luz de la determinación del*



perjuicio que el acceso a determinada información puede producir sobre el interés que se pretende salvaguardar con la limitación”.

- Sentencia nº 98/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 11 de Madrid, dictada en el PO 49/2016: *"La ley consagra pues la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el art. 14, causas que constituyen conceptos jurídicos indeterminados cuya relevancia y trascendencia han de ser concretadas en cada caso, ponderando los intereses en conflicto (...)"*.

Finalmente es especialmente relevante la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 y los términos restrictivos con los que entiende deben ser aplicadas las limitaciones al derecho de acceso a la información pública.

5. Entrando más específicamente en la determinación de este límite, los secretos comerciales, esenciales a la hora de poder confirmar que se produce un perjuicio en el sentido señalado en el art. 14.1 h) de la LTAIBG, han sido regulados por la reciente *Directiva 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo de 8 de junio de 2016 relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas*. Su texto señala cuestiones de interés para el caso que nos ocupa.

Así, esta norma europea señala lo siguiente: *"Las empresas, así como los organismos de investigación de carácter no comercial, invierten en la obtención, desarrollo y aplicación de conocimientos técnicos (know how) e información, que son la moneda de cambio de la economía del conocimiento y proporcionan una ventaja competitiva. Esta inversión en la generación y aplicación de capital intelectual es un factor determinante para su competitividad y su rendimiento asociado a la innovación en el mercado y, por tanto, para la rentabilidad de sus inversiones, que constituye la motivación subyacente a la investigación y el desarrollo en las empresas. (...)* (Considerando 1).

(...) al proteger esa gran diversidad de conocimientos técnicos e información empresarial, ya sea como complemento o como alternativa a los derechos de propiedad intelectual, los secretos comerciales permiten a los creadores e innovadores sacar provecho de sus creaciones e innovaciones, por lo que son especialmente importantes para la competitividad de las empresas, así como para la investigación y el desarrollo, y el rendimiento asociado a la innovación. (Considerando 2).

(...) La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial comprometen la capacidad de su poseedor legítimo para aprovechar las ventajas que le corresponden como precursor por su labor de innovación. (Considerando 4).



La obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial por un tercero podría tener consecuencias desastrosas para el poseedor legítimo del secreto comercial, ya que, una vez divulgado, sería imposible para el poseedor legítimo volver a la situación anterior a la pérdida del secreto comercial. Es esencial, pues, prever medidas provisionales rápidas, efectivas y accesibles para poner fin inmediatamente a la obtención, utilización o revelación ilícitas de un secreto comercial, incluso cuando se utilice para la prestación de servicios. (...) (Considerando 26).

Finalmente, en su artículo 2, define el secreto comercial como (...) *la información que reúna todos los requisitos siguientes:*

- a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas;*
- b) tener un valor comercial por su carácter secreto;*
- c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control;*

Por su parte, la *Comunicación de la Comisión relativa a las normas de acceso al expediente de la Comisión en los supuestos de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE, los artículos 53, 54 y 57 del Acuerdo EEE, y el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo (2005/C 325/07)*

3.2.1. Secretos comerciales

18. Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial (). Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar la información técnica y/o financiera relativa a los conocimientos técnicos de una empresa, los métodos de evaluación de costes, los secretos y procesos de producción, las fuentes de suministro, las cantidades producidas y vendidas, las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas.

A juicio de este Consejo de Transparencia, atendiendo a la naturaleza de la información solicitada – relativa a las operaciones de carga de mercancías peligrosas en el puerto de Santander entre el 1 de enero del 2016 y el 31 de diciembre del 2016 - y para poder determinar si estamos o no ante un secreto comercial, deben tenerse en cuenta que la Administración no ha justificado de manera suficiente que se puede producir, de manera real, no hipotética, dicho daño.

Teniendo este argumento en consideración y en un análisis de las circunstancias del caso concreto, que coinciden con un precedente tramitado por este Consejo



de Transparencia y Buen Gobierno- en concreto, el R/0386/2018, cuyos argumentos coinciden con los desarrollados en la presente resolución- no consideramos que pueda verse afectado el interés económico o comercial de los buques a los que se refiera la información y, en todo caso, entendemos que la información solicitada se encuadra dentro de los objetivos perseguidos por la LTAIBG. En este sentido, entendemos que no resulta de aplicación el límite invocado, al carecer la argumentación de los requisitos necesarios de acuerdo con el criterio mantenido al respecto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia para que surta efectos.

6. Asimismo, alega la Administración, en vía de Reclamación, que *el acceso a la información concreta del nombre de los buques que transportan mercancías peligrosas, puede suponer un perjuicio para la seguridad pública, establecido como supuesto de limitación al derecho de acceso a la información en el artículo 14.1 d) de la LTAIPBG. Se basa para ello, en que dar a conocer el nombre de los buques que transportan mercancías peligrosas implicaría conocer el nombre de la naviera y de esta forma otros buques de esta naviera. Dado que este tipo de mercancía en muchos casos se mueve en servicios marítimos y servicios marítimos regulares -conceptos ambos regulados en el artículo 201 y en el anexo 11 del TRLPEMM-, de acceder a la petición estaríamos haciendo pública información predictiva de futuras operaciones con mercancías peligrosas en el Puerto, incluyendo en algunos casos explosivos, etc. Esto es, a partir de información que en principio es de hechos pasados, tal y como la que se está solicitando, es posible conocer futuras operaciones con mercancías peligrosas en el Puerto de Santander. Este conocimiento previo abierto a cualquiera, podría suponer un riesgo para la seguridad del buque y para la seguridad del puerto y del entorno en el que se encuentre operando, ya que este tipo de buques pueden suponer un evidente objetivo para ataques antisociales o terroristas, puesto que un hipotético atentado que afectara a un buque de mercancías peligrosas podría ser mucho más devastador que con un buque que transporte otro tipo de productos.*

Respecto a este límite existen múltiples resoluciones de este Consejo de Transparencia. Así, en el procedimiento R/0219/2016, relativo al *número de vigilantes con armas y relación de empresas de seguridad por Centro Penitenciario*, se acabó aplicando el límite invocado, dado que *“La seguridad ciudadana es la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad*



ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. En base a estos parámetros, el MINISTERIO DEL INTERIOR tiene encomendadas, entre sus funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, así como la administración y régimen de las instituciones penitenciarias. Por lo tanto, solicitándose, en el presente caso, información concreta sobre el número de vigilantes que cada empresa destina en cada Centro penitenciario, su divulgación, a juicio de este Consejo de Transparencia, puede poner en riesgo la seguridad interna tanto de los propios vigilantes de seguridad como de reclusos y de los funcionarios que en ella trabajan, así como de la población civil, derivado de posibles agresiones externas a dichos Centros por grupos de delincuencia de toda índole, máxime si tenemos en cuenta los peligros reales y potenciales que actualmente existen en la sociedad europea en general y en la española en particular.”

La misma conclusión se alcanzó en el procedimiento R/0228/2016, sobre acceso a determinados informes sobre interrumpibilidad eléctrica, ya que “(...) el servicio de ininterrumpibilidad, como se ha mencionado, supone una previsión para hacer frente a circunstancias sobrevenidas en las que el consumo eléctrico se vea alterado. Estas circunstancias pueden ser, por ejemplo, un aumento generalizado en el consumo que requiera la adaptación del consumo de la energía producida-teniendo en cuenta que la energía eléctrica no es almacenada sino que se produce a medida que se va consumiendo- para hacer frente a ese aumento o, por ejemplo, una situación de emergencia que deba ser atendida. Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno está de acuerdo en el perjuicio que podría derivarse del conocimiento de esta información. En efecto, el conocimiento de los datos en los que se basa las necesidades del servicio de ininterrumpibilidad podría permitir conocer las circunstancias en las que dicho servicio debe ser prestado; información que, en el contexto geopolítico actual, podría facilitar la realización de actos específicamente dirigidos a alterar la prestación del servicio de energía eléctrica, con el consiguiente perjuicio para la totalidad de consumidores que de ello podrían derivarse. Queda, por lo tanto, acreditado la existencia de un perjuicio, real y no hipotético, derivado del posible conocimiento de esta información. No obstante, y como ya hemos indicado, la aplicación de los límites no puede ser absoluta sino que debe realizarse una adecuada ponderación, derivada del interés en conocer la información que se solicita a pesar del posible riesgo que se derive de ello.”

Sin embargo, se estimaba la Reclamación R/0332/2017, relativa al *Filtrado de accesos a Internet y bloqueo de direcciones IP*, puesto que “En el presente caso, es obvio que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte no tiene



encomendadas entre sus funciones, la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana, ni la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen.”

Igual resultado se alcanzó en la Reclamación R/0105/2018, relativa a las inspecciones del Registro de Inspecciones de puentes de ferrocarril, habida cuenta de que “(...) la seguridad que se pretende conseguir con el Registro de Inspecciones de Puentes de Ferrocarril es la propia del puente inspeccionado, de tal manera que se garantice la seguridad del tráfico ferroviario y se tenga la certeza de que va a resistir en el tiempo, pudiendo cumplir los fines para los que fueron construidos. Todo ello para evitar riesgos que puedan producir accidentes, con posibles daños a personas y bienes, e interrupciones de un servicio básico de transportes como es el ferroviario. Asimismo, debe considerarse que el objeto de la solicitud no es acceder al catálogo de infraestructuras críticas que, como hemos indicado, tiene acceso reservado. De hecho, con la solicitud de información entendemos que no se va a producir un conocimiento de aquellos puentes ferroviarios que, a su vez, tengan la condición de infraestructura crítica y que, como tal, esté incluida en el indicado Catálogo, y ello por cuanto no va a poder realizarse la correlación entre ambas fuentes de información. Asimismo, no consta a este Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno, porque no ha sido aportado por la Administración, que los puentes ferroviarios contenidos en el registro de inspecciones, que es por los que se interesa el solicitante, estén incluidos en el Catálogo mencionado. Por lo tanto, no podría concluirse a nuestro juicio que con la solicitud de información que ahora se analiza se esté pidiendo acceso a información del Catálogo Nacional de Infraestructuras.

*En estas condiciones, a nuestro juicio, la información sobre las inspecciones realizadas no afecta a la Seguridad Pública, entendida como la garantía de que los derechos y libertades reconocidos y amparados por las constituciones democráticas puedan ser ejercidos libremente por la ciudadanía y no meras declaraciones formales carentes de eficacia jurídica. En este sentido, la seguridad ciudadana se configura como uno de los elementos esenciales del Estado de Derecho. Las demandas sociales de seguridad ciudadana van dirigidas esencialmente al Estado, pues es apreciable una conciencia social de que sólo éste puede asegurar un ámbito de convivencia en el que sea posible el ejercicio de los derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de aquellos. La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana. Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, **huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de***



peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas (Exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).

Teniendo esto en cuenta, podría en cambio alegarse que, precisamente la garantía de la seguridad pública, es la que podría alcanzarse con el acceso a la información solicitada. Y ello de tal manera que pudiera conocerse por los afectados, esto es, por los ciudadanos, las medidas adoptadas por los poderes públicos, en este caso el MINISTERIO DE FOMENTO, para la garantía del correcto funcionamiento y viabilidad de un servicio esencial como es el del transporte ferroviario. A este respecto, debe recordarse que la Constitución Española, en su art. 51 indica lo siguiente: Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.”

En la Resolución R/0233/2018, sobre información de las obras del AVE en Murcia, tampoco se aplicó el límite de la seguridad pública, ya que “(...) la limitación del acceso a información que se solicita en aplicación del derecho regulado por la LTAIBG debe, además de aplicarse restrictivamente, quedar debidamente justificada y argumentada, circunstancia que, ciertamente y a nuestro juicio, no se ha producido debidamente en el caso que nos ocupa. Asimismo, en atención a la naturaleza de la información solicitada y a la interpretación del perjuicio a la seguridad pública que viene realizando este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, no se aprecia que, en el caso que nos ocupa, pueda quedar acreditado dicho perjuicio. Por lo tanto, en nuestra opinión, no resulta de aplicación el límite invocado, al no ponerse en peligro los derechos y libertades reconocidos y amparados por la Constitución española, debiendo estimarse la Reclamación presentada en este punto. No obstante, en el caso de que partes determinadas del documento aporte datos concretos tales como, por ejemplo, localización exacta de puntos del proyecto que pudieran ser considerados críticos tras un análisis debidamente motivado, esta información podrá verse afectada por el límite y conceder, por lo tanto, el acceso parcial al documento solicitado.”

Finalmente, en el reciente procedimiento R/0386/2018, sobre el mismo supuesto que ahora se analiza, se acabó estimando la Reclamación presentada, ya que no se apreciaba ningún perjuicio para los intereses económicos y comerciales y la Autoridad Portuaria de Bilbao no alegó el límite de la seguridad pública, que de ser aplicable para la Autoridad Portuaria de Santander, sin duda hubiera sido alegado por aquélla.

En el presente caso, el riesgo que la Administración afirma existir es un riesgo hipotético, indefinido, no real, constituyendo un ejercicio de discrecionalidad administrativa prohibido por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017. Así, la Administración afirma que *a partir de información que en principio es de hechos pasados, tal y como la que se está solicitando, es posible conocer futuras operaciones con mercancías peligrosas en el Puerto de*



Santander, lo que no ha quedado suficientemente acreditado y es relativo a operaciones aún por concretar que pueden no producirse. Asimismo, aunque el terrorismo de cualquier tipo es una realidad a día de hoy, es difícilmente aplicable a operaciones de traslado de mercancías peligrosas que han tenido lugar en el pasado, que es precisamente lo que se solicita, y cuya proyección a futuro no está suficientemente clara.

Por lo tanto, en nuestra opinión, no resulta de aplicación el límite invocado, al no ponerse en peligro los derechos y libertades reconocidos y amparados por la Constitución española.

7. En conclusión, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo la Administración facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *Todas y cada una de las operaciones de carga de mercancías peligrosas en el Puerto de Santander entre el 1 de enero del 2018 y el 31 de marzo del 2018, desglosando para cada una la siguiente información: expediente, tipo, consignatario, buque, fecha de autorización, fecha de cierre, toneladas netas, código clase, código ONU y descripción de la mercancía.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 31 de julio de 2018, contra la Resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, de fecha 11 de junio de 2018.

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el plazo máximo de 15 días hábiles, remita a [REDACTED] la documentación referida en el Fundamento Jurídico 7 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO, a que, en el mismo plazo máximo de 15 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la documentación enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, únicamente cabe, en caso de disconformidad, la interposición de Recurso





Contencioso-Administrativo ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid en plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1, c), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

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

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

