



Resolución 685/2019

S/REF: 001-036164

N/REF: R/0685/2019; 100-002955

Fecha: 16 de diciembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento/ Autoridad Portuaria de Santander

Información solicitada: Expedientes de contratación y normativa

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE FOMENTO, 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), con fecha 26 de julio de 2019, la siguiente información:

- 1) *Los pliegos de contratación, contratos y facturas de las sociedades TEA CEGOS, S.A (A28056604) y ADECCO Sociedad Anónima- Grupo Adecco, y de sociedades pertenecientes al mismo grupo empresarial, realizados con la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, desde el 21 de noviembre de 2018 hasta la fecha en que se remitan. Así mismo, se solicita que se faciliten las ofertas presentadas por otras sociedades y que no fueron adjudicadas.*

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

II) Normativa interna de contratación de la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER.

2. Mediante resolución de fecha 23 de agosto de 2019, la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (entidad adscrita al MINISTERIO DE FOMENTO) contestó al solicitante en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud, la Autoridad Portuaria de Santander considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por [REDACTED], acompañándose al presente escrito en formato digital los expedientes de contratación -incluidas las correspondientes facturas- tramitados por servicios prestados por las citadas empresas y finalizados desde el 21 de noviembre de 2018 hasta el día de la fecha, según relación adjunta a la presente resolución.

Asimismo, se acompaña copia en formato digital de la documentación correspondiente a la vigente normativa interna en materia de contratación de la Autoridad Portuaria de Santander.

ANEXO CITADO

I) Expedientes contratación :

Denominación expediente convocatoria	Fecha finalización
Extraordinaria Policía Portuaria	27-11-2018
Extraordinaria Oficial de Obras y Mantenimiento Técnico de Facturación	27-11-2018
Jefe de División de Ingeniería	27-11-2018
Servicio Soporte	27-11-2018
Responsable Secretaría General	03-04-2019
Bolsa Policía Portuaria	03-04-2019
Responsable Operaciones y Servicios Portuarios	03-04-2019
Responsable Sistemas de Información y Comunicaciones	03-04-2019
Responsable Comunicación e Imagen	03-04-2019

II) Normativa de contratación:

Denominación	Fecha aprobación
Instrucción General sobre centros de gasto y procedimiento de compras de material y suministro (REV. 1) 01/2017	03-02-2017

Resolución de Presidencia sobre delegación de competencias y designación de Mesa de Contratación de la Autoridad Portuaria 01-04-2019

3. Con fecha de entrada el 24 de septiembre de 2019, el reclamante presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)² de la LTAIBG, una Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con el siguiente contenido:

(...) respecto a la Norma interna de Contratación no se ha facilitado aquella que afecta a la prestación de servicios, gastos e inversiones, si no únicamente se facilita una Instrucción de Dirección del año 2017, respecto al procedimiento de compra y materiales.

Se incorpora como documento nº2 la resolución notificada y la normativa interna de contratación.

TERCERO.- La propia APS en su resolución de 20 de diciembre de 2018, respecto a otra solicitud efectuada al portal de transparencia, hace referencia a la citada normativa interna, que no facilita en el anexo adjunto a la resolución: “Instrucciones para la tramitación de gastos e inversiones de la Autoridad Portuaria de Santander”.

Se adjunta la Resolución como documento nº 3. (...)

En base a lo expuesto,

SOLICITO, se proceda a admitir el presente Recurso, estimando íntegramente sus pretensiones, y se condene a la Autoridad Portuaria de Santander a:

l)Facilitarme la copia completa de la normativa interna de contratación, y en particular la omitida; Instrucciones para la tramitación de gastos e inversiones.

4. Con fecha 25 de septiembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, a través de la Unidad de Información de Transparencia competente, al objeto de que efectuase las alegaciones que se considerasen oportunas. Mediante escrito de entrada el día 14 de octubre de 2019 la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (MINISTERIO DE FOMENTO) realizó las siguientes alegaciones:

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

(...)SEGUNDA: El documento aportado por el reclamante correspondiente a una contestación a otra solicitud de información pública por él mismo instada (Expediente 001-031008) se refiere a las sucesivas normas de contratación aplicables a las Autoridades Portuarias en el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 20 de noviembre de 2018 -esto es, algo más de 14 años- y a las diferentes instrucciones internas de la Autoridad Portuaria de Santander para la tramitación de gastos e inversiones, vigentes en el citado período superior a 14 años.

Nótese que la solicitud de información correspondiente a dicho expediente 001-031008, se refería únicamente a determinados expedientes de contratación de determinadas empresas y no a la normativa de contratación de aplicación.

TERCERA: Sentado lo anterior, en la solicitud del expediente 001-36164, del que deriva la presente reclamación, el ahora reclamante solicitó expresamente la "Normativa interna de contratación de la Autoridad Portuaria de Santander.

En este sentido, la Autoridad Portuaria, en su contestación a la solicitud de información, trasladó al solicitante la normativa interna de contratación del Organismo vigente a la fecha de la solicitud, conformada por la "Instrucción General sobre centros de gasto y procedimiento de compras de material y suministro (REV. 1) 01/ 2017" y por la "Resolución de Presidencia sobre delegación de competencias y designación de Mesa de Contratación de la Autoridad Portuaria" de 1 de abril de 2019.

En este sentido, la mencionada resolución de la Presidencia de 1 de abril de 2019, en su anteúltimo párrafo establece expresamente: "Una vez aprobadas las anteriores delegaciones, queda sin efecto la Instrucción 1/ 2009, de 30 de octubre, para la tramitación de expedientes de gasto e inversión", de forma tal que en el momento en el que se efectuó la solicitud de información no existía ninguna "Instrucción para la tramitación de expedientes de gasto e inversión" vigente, constituyendo toda la normativa interna de contratación de la Autoridad Portuaria de Santander la que le fue remitido al reclamante.

5. A la vista de las alegaciones formuladas, en aplicación del [artículo 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y al objeto de que el reclamante pudiera presentar las alegaciones que considerase oportunas, en el plazo de 10 días hábiles, se procedió a la apertura del trámite de audiencia con fecha 16 de octubre de 2019. Mediante escrito de entrada el mismo día el reclamante realizó, en resumen, las siguientes alegaciones :

(...)

Es decir, no indiqué que la normativa interna de contratación solicitada fuera la vigente a la fecha de solicitud, como interpreta el organismo público. Es más, lo lógico y coherente es pensar que, si solicito los pliegos, contratos y facturas DESDE EL 21 DE NOVIEMBRE DE 2018 HASTA LA FECHA EN QUE SE REMITAN, se facilite la Normativa interna de Contratación vigente durante ese periodo.

De lo contrario, me obligaría a efectuar una nueva solicitud de transparencia requiriendo la citada normativa específica: “Instrucciones para la tramitación de gastos e inversiones de la Autoridad Portuaria de Santander”, y que era de aplicación a las facturas y contratos remitidos, al menos hasta el 1 de abril de 2019- según indica el Presidente del organismo.

Y es que deben primar los principios administrativos de eficacia, economía y celeridad, debiendo interpretarse que solicité la NORMATIVA INTERNA DE CONTRATACIÓN VIGENTE EN EL PERIODO INDICADO (noviembre de 2018 en adelante). (...)

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](#)⁴, la Presidencia 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.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

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

2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)⁵, regula 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"*.

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En el presente caso, y tal y como se ha reflejado en los antecedentes de hecho, debe comprobarse si la Autoridad Portuaria ha facilitado toda la información requerida como indica, o por el contrario y tal y como mantiene el reclamante, falta la *"Instrucción para la tramitación de expedientes de gasto e inversión"*, que debía haberse proporcionado; y ello por cuanto la normativa interna de Contratación que se solicitaba era la vigente durante el periodo que va desde el 21 de noviembre de 2018 hasta la fecha de la concesión de la información.

Argumenta la Autoridad Portuaria que *trasladó al solicitante la normativa interna de contratación del Organismo vigente a la fecha de la solicitud*, dado que la citada Instrucción 1/ 2009, de 30 de octubre, para la tramitación de expedientes de gasto e inversión" se dejó sin efecto mediante resolución de la Presidencia de 1 de abril de 2019, de forma tal que en el momento en el que se efectuó la solicitud de información no existía.

A este respecto, debe de nuevo recordarse que la LTAIBG reconoce en su artículo 12 el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, y su objetivo es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. En este sentido, el [Preámbulo de la LTAIBG](#), señala que *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación*

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

de los poderes públicos. Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social.

De igual manera, 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."*

A nuestro criterio, la referencia que realiza el art. 13 de la LTAIBG al ejercicio de las funciones del organismo sujeto a la LTAIBG en el que debe enmarcarse la información que puede ser solicitada debe entenderse en sentido amplio.

4. Teniendo en cuenta lo anterior, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno facilitar la Instrucción 1/ 2009, de 30 de octubre, para la tramitación de expedientes de gasto e inversión", sí debe considerarse incardinada dentro de la finalidad perseguida por la LTAIBG, ya que permite conocer bajo qué criterios actúan nuestras instituciones y cómo se toman las decisiones que afectan a los ciudadanos, siendo información de carácter público, al obrar en poder de un sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la norma y haber sido elaborada u obtenida en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, debe recordarse que el art. 7 a) de la LTAIBG prevé entre las obligaciones de publicidad activa, esto es, la información que ha de ponerse a disposición de los ciudadanos sin necesidad de que formulen una petición expresa,

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

Es decir, la norma ya prevé que el tipo de información que es objeto de solicitud en el presente expediente pueda ser accesible a cualquier interesado sin que debe ser objeto de una solicitud de información.

Hay que tener en cuenta, además, que la Autoridad Portuaria reconoce que la citada Instrucción es Normativa interna de contratación.

5. Si bien es cierto que en el momento de efectuar la solicitud de información (26 de julio de 2019) ya no estaba vigente la citada instrucción (que se dejó sin efecto mediante resolución de la Presidencia de 1 de abril de 2019), también es cierto que la primera parte de la solicitud de la información se refiere a *pliegos de contratación, contratos y facturas de las sociedades TEA CEGOS, S.A (A28056604) y ADECCO Sociedad Anónima- Grupo Adecco, y de sociedades pertenecientes al mismo grupo empresarial, realizados con la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER, desde el 21 de noviembre de 2018 hasta la fecha en que se remitan*. En consecuencia, resulta lógico pensar que la normativa interna que se solicita y que por tanto interesa es la que también estaba en vigor en el citado período y pudiera afectar a los *pliegos de contratación, contratos y facturas* facilitados.

Analizado el anexo con los expedientes facilitados se comprueba que una parte de los expedientes de contratación en las convocatorias Extraordinaria Policía Portuaria, Extraordinaria Oficial de Obras y Mantenimiento, Técnico de Facturación, Jefe de División de Ingeniería, y de Servicio Soporte, son de fecha de finalización 27-11-2018, es decir, tramitados y finalizados estando en vigor la mencionada Instrucción.

Incluso el resto de expedientes que se facilitan: Responsable Secretaría General, Bolsa Policía Portuaria, Responsable Operaciones y Servicios Portuarios, Responsable Sistemas de Información y Comunicaciones, y Responsable Comunicación e Imagen, según la propia Autoridad Portuaria tienen fecha de finalización 03-04-2019, es decir, que también estaba en vigor la Instrucción durante su tramitación, finalizando solo dos días después de que se dejara sin efecto la misma, el 1 de abril.

En este sentido, el acceso a información considerada pública sólo podría denegarse si resultasen de aplicación, después de efectuar una correcta ponderación, alguno de los límites del artículo 14 o art. 15 de la LTAIBG o alguna causa de inadmisión de su artículo 18, de acuerdo a la interpretación de los mismos realizada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los Tribunales de Justicia. Límites cuya aplicación no ha sido alegada por la Autoridad Portuaria ni este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ve posible en el caso que nos ocupa.

Por lo tanto, en base a los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución, la reclamación debe ser estimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por la [REDACTED], con entrada el 24 de septiembre de 2019, contra la resolución de fecha 23 de agosto de 2019, de la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (MINISTERIO DE FOMENTO).

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (MINISTERIO DE FOMENTO), a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la siguiente información:

- II) *Normativa interna de contratación de la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER.*

En concreto: *la Instrucción 1/ 2009, de 30 de octubre, para la tramitación de expedientes de gasto e inversión.*

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE SANTANDER (MINISTERIO DE FOMENTO), a que, en el mismo plazo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁶](#), 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

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)⁷, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, 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](#)⁸.

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>