



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-025958
N/REF: R/0501/2018 (100-001344)
FECHA: 19 de noviembre 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 25 de agosto 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

1. Según se desprende de la documentación contenida en el expediente, [REDACTED] presentó, con fecha 3 de julio de 2018, solicitud de acceso a la información dirigida 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), en la que solicitaba *Acceso a las actas y acuerdos de los consejos de administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña celebrados en los años 2015, 2016, 2017 y 2018.*
2. Mediante resolución de 17 de julio de 2018, la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA (en adelante, LA AUTORIDAD PORTUARIA), entidad dependiente del MINISTERIO DE FOMENTO, respondió la solicitud de [REDACTED] en los siguientes términos:

Una vez analizada la solicitud se concluye que existen razones justificadas para denegar el acceso a la citada documentación al concurrir las circunstancias limitativas previstas en la Ley y no apreciarse un interés superior que justifique el acceso con arreglo a los siguientes fundamentos:

reclamaciones@consejodetransparencia.es



1. SECRETO Y CONFIDENCIALIDAD DE LAS DELIBERACIONES DEL CONSEJO

El artículo 14.1 k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, establece que el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión.

En este caso concreto, la documentación que se solicita por el [REDACTED] contiene datos, elementos e intervenciones relativas a las deliberaciones del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña cuyo contenido, de acuerdo a la normativa de funcionamiento del mismo, está sujeto a la obligación de guardar secreto y confidencialidad para todos los miembros del Consejo, esta circunstancia lleva aparejada la legítima expectativa de que las actas de las sesiones no sean divulgadas.

En efecto, de acuerdo con las Normas de Funcionamiento del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña, aprobadas en la sesión de fecha 17 de noviembre de 2010, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.5 d) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, "las sesiones (...) no serán públicas..." . Asimismo, se recoge expresamente la obligación de "(...) reserva absoluta con respecto al contenido de las deliberaciones e intervenciones (...)".

De lo anterior se deriva que el carácter secreto y no público de las deliberaciones y sesiones del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña implica que sólo sea posible expedir certificaciones de los acuerdos a las personas que consten como interesadas en el expediente o a solicitud de quienes acrediten un interés legítimo de acuerdo con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pero no se prevé la expedición de copia de las actas de las sesiones.

Ha de tenerse en cuenta también que en las actas, además de las deliberaciones, opiniones e intervenciones de los miembros del Consejo analizando las propuestas que se someten a aprobación, consta un punto que se denomina "informe" o "informe de gestión" en el que el Presidente informa a los miembros del Consejo sobre asuntos de interés estratégico para el puerto que se gestiona que de ser objeto de divulgación podría perjudicar gravemente a la Autoridad Portuaria a la hora de captar tráfico, y consolidar nuevas vías de negocio que se encuentran en fase de negociación, dando datos relevantes a otros puertos, nacionales o extranjeros, con los que se ve por Ley obligada a competir.

La publicidad de este tipo de datos podría, además, incidir en la libre competencia entre empresas y su posicionamiento estratégico de cara a



efectuar inversiones y captación de tráficos, al crear riesgos que podrían hacer decaer dichas inversiones, en detrimento, no sólo del propio puerto, sino también de las empresas y operadores privados.

Así pues el acceso a esa información supondría un menoscabo a la confidencialidad y el secreto de las deliberaciones del Consejo.

Además, ha de tenerse en cuenta que los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración ya son objeto de una adecuada publicidad en los boletines oficiales, en los casos en que de conformidad con lo previsto en la legislación aplicable así se haya dispuesto.

2. VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Adicionalmente ha de tenerse en cuenta que la documentación solicitada contiene datos de carácter personal considerándose preponderante la protección de los derechos de los afectados cuyos datos aparecen en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos y a la intimidad. Así por ejemplo, en los casos en que se da cuenta de actuaciones llevadas a cabo por el Comité de ética, en la que se incluyen datos que de acuerdo con la normativa de protección de datos podrían tener la consideración de especialmente protegidos al referirse a salud, afiliación sindical, etc.

En este mismo supuesto se incardinan aquellos casos en que la documentación solicitada puede hacer referencia a información que ha sido elaborada o generada en su integridad o en parte principal por otros organismos distintos de la Autoridad Portuaria que de acuerdo con lo previsto en el artículo 19 LTAIBG deberían tener la opción a decidir sobre la solicitud de acceso a esa información.

3. DE LAS LIMITACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE CONTIENE LA PROPIA LEY DE TRANSPARENCIA

En las letras a),d),f) g) y h) del artículo 14 de la LTAIBG y ante el amplísimo carácter de la solicitud (actas y acuerdos de los consejos de administración celebrados en los cuatro años a que hace referencia) se hace referencia a limitaciones al acceso a la información que son íntegramente trasladables al presente caso por cuanto en las sesiones de los Consejos de Administración de la Autoridad Portuaria se tratan asuntos que tienen relación directa con aspectos de funciones administrativas de vigilancia, inspección y control e intereses económicos y comerciales vinculados con las competencias y funciones propias de la Autoridad Portuaria contemplados en los artículos 25 y 26 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Texto Refundido de la Ley, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), así como con lo previsto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.



Asimismo, los principios de igualdad de las partes en procesos judiciales y el derecho a la tutela efectiva podrían verse seriamente vulnerados con el acceso a esta información, ya que en muchos casos los asuntos tratados en el Consejo de Administración en el período citado en la solicitud afectan a expedientes que a día de hoy están siendo objeto de procesos litigiosos abiertos en diversas jurisdicciones incluyendo la contable.

4. CARÁCTER RESERVADO DE LA INFORMACIÓN DE CARÁCTER TRIBUTARIO - LEY S8/2003

La Autoridad Portuaria gestiona y recauda tasas, cuyo régimen es el previsto en la Ley S8/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la que está establecido el principio del carácter reservado de la información de naturaleza tributaria aplicable a las tasas portuarias que se recoge en multitud de acuerdos y documentación de las sesiones del Consejo de Administración con carácter recurrente al encontrarse en todos los acuerdos de otorgamiento de concesiones y autorizaciones demaniales.

5. ELEVADO VOLUMEN DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN SOLICITADO

A los efectos de admitir o denegar el acceso de la información solicitada es importante destacar el elevadísimo volumen de documentación e información a que se refiere la solicitud (que abarca cuatro años) con un carácter absolutamente indiscriminado y general que afecta a cientos de expedientes tramitados en esos años.

También es importante a estos efectos tener en cuenta que las actas no son documentos autónomos o aislados de los expedientes a que se refieren los asuntos que se tratan en cada sesión, su conocimiento aislado o sacado de contexto podría suponer una utilización parcial y sesgada de la información.

Acceder a una solicitud de este tipo requeriría utilizar unos medios humanos de los que carece esta Autoridad Portuaria. Dicho acceso implicaría, en la práctica, paralizar la actividad del organismo público que no podría dedicarse a las tareas que legalmente tiene encomendadas, teniendo en cuenta el volumen de información que se deriva de lo solicitado y la necesidad no sólo de proceder al análisis de los datos y su disociación, sino también a analizar particularizadamente los documentos para comprobar los intereses que pudieren verse afectados o perjudicados con el fin de tomar las medidas necesarias de audiencia a terceros, exclusión, etc. de acuerdo a lo previsto en la propia LTAIBG.

Por todo lo expuesto, se considera justificado suficientemente el denegar el acceso a la información solicitada, especialmente cuando, como se ha explicado ya se dota de publicidad en los Diarios Oficiales a aquellas resoluciones o acuerdos respecto a los que así lo exige la normativa de aplicación por considerar que el contenido de los mismos debe ser público y teniendo en cuenta además, que según lo previsto en el artículo 14.1k) LTAIBG, el derecho



de acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión.

3. Mediante escrito de entrada el 25 de agosto 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:

- *Conocer cómo se toman las decisiones de la Autoridad Portuaria de A Coruña, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios ha actuado esta Administración pública (y no una empresa privada) es un derecho de los ciudadanos reconocido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*
- *La Autoridad Portuaria de A Coruña esgrime una serie de argumentos para denegar por completo el "acceso a las actas y acuerdos de los consejos de administración" celebrados entre los años 2015 y 2018 solicitados, de tal modo que es imposible que los ciudadanos puedan conocer cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios ha actuado esta Administración, ya que los acuerdos adoptados por el consejo de administración no son objeto de una adecuada publicidad (en los boletines oficiales solo aparecen los periodos de información pública de concesiones).*
- *Cabe destacar que a lo largo de un año apenas se suelen celebrar cuatro o cinco sesiones del consejo de administración. Estas sesiones pueden tener aproximadamente quince puntos en el orden del día. Se solicitan las actas de los consejos celebrados entre los años 2015 y 2018, lo que supondría facilitar 20 actas en total en el caso de más documentación. Por tanto, parece totalmente desproporcionada la afirmación que realiza la Autoridad Portuaria de que aceptar esta solicitud "implicaría en la práctica paralizar la actividad del organismo público que no podría dedicarse a las tareas que legalmente tiene encomendadas". De todos modos, este solicitante, en aras de facilitar el procedimiento, aceptaría reducir su petición a los años 2017 y 2018.*
- *Conocer las deliberaciones de los miembros que forman del consejo de administración (compuesto por políticos, asesores y funcionarios) es fundamental para conocer los criterios bajo los que actúa esta Administración. Es evidente que existe un interés superior. Hacer públicas las actas o acuerdos adoptados en consejos de administración celebrados hace meses no parece que vaya a afectar a futuras tomas de decisión.*
- *El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha resuelto en más de una ocasión que el derecho de los ciudadanos está por encima del límite de acceso de "interés comercial". Más si cabe ante una Administración pública.*



- *La Autoridad Portuaria hace referencia a que debe proteger los datos de las personas que aparecen en las actas. En concreto, señala la existencia del Comité de ética. Si bien, en este caso pueden borrarse estos datos, con lo que igualmente se podría facilitar la documentación.*
4. El 4 de septiembre de 2018, le fue remitida a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA, a través de la Unidad de Información de Transparencia del MINISTERIO DE FOMENTO, la documentación obrante en el expediente al objeto de que por dicho Departamento se realizaran las alegaciones que considerase oportunas. Con fecha 24 de septiembre tuvo entrada escrito de alegaciones y en el mismo se indicaba lo siguiente:

(...)

PRIMERO.- CONOCIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES Y MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS.

(...)

A este respecto ha de significarse, en primer lugar, que las Autoridades Portuarias, de conformidad con lo previsto en el apartado 2 del artículo 24 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, Ley de Puertos), "ajustarán sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación (...)", con la única salvedad de las funciones de poder público que el ordenamiento les atribuya, a saber, la potestad sancionadora, Policía Portuaria, etc.

En este mismo sentido, véase la recientemente aprobada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que incluye a las Autoridades Portuarias en la categoría de PANAPS, es decir, Poderes Adjudicadores que No tienen la consideración de Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- PUBLICIDAD NO ADECUADA DE LOS ACUERDOS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN.

(...)

Esta alegación no tiene razón de ser, puesto que, como no puede ser de otra manera, esta Autoridad Portuaria cumple escrupulosamente con las disposiciones legales y normativas sobre publicidad de sus actos, publicando en los medios que legalmente se establecen, todos aquellos aspectos que la ley dispone. Si bien, evidentemente, no son objeto de publicación en boletines oficiales, los debates y deliberaciones que preceden a la adopción de un acuerdo, puesto que, además de tener carácter reservado, contienen opiniones y forman parte de la formación de la voluntad del órgano que finalmente adopta un acuerdo que sí es objeto de publicación y notificación según las disposiciones legales de aplicación.



TERCERO.- CARGA DE TRABAJO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOLICITADA.

En cuanto a que "a lo largo de un año apenas se suelen celebrar cuatro o cinco sesiones del Consejo de Administración. Estas sesiones pueden tener aproximadamente quince puntos en el Orden del Día", por lo que la solicitud de las actas de las sesiones celebradas entre los años 2015 a 2018 "supondría facilitar veinte actas en total", lo que, según el criterio del reclamante no supone una tarea ingente, se pone en su conocimiento, a título de ejemplo, que el Libro de Actas de 2015 consta de 1.111 páginas (dividas para un mejor manejo, en dos tomos), el de 2016 consta de 1.563 páginas (con idéntica división en varios tomos), etc., ya que a las Actas se anexa múltiple documentación relacionada con el acuerdo adoptado y que en algunos casos se maneja confidencialmente.

CUARTO.- CONOCIMIENTO DE LAS DELIBERACIONES PARA CONOCER LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN.

Considera el reclamante que "conocer las deliberaciones de los miembros que forman parte del Consejo de Administración (...) es fundamental para conocer los criterios bajo los que actúa esta Administración".

Ha de reiterarse, en cuanto a los criterios bajo los que actúa la Autoridad Portuaria, que ésta se rige en su actividad por el derecho privado, incluso en la contratación.

En todo caso, los criterios bajo los que actúa se pueden deducir claramente del contenido de los acuerdos que adopta su Consejo de Administración, no siendo necesario, en modo alguno, acceder a las deliberaciones de los consejeros.

Asimismo, en las letras a), d), f) g) y h) del artículo 14 de la Ley de Transparencia y ante el amplísimo carácter de la solicitud, como se pone de manifiesto en el punto TERCERO (actas y acuerdos de los consejos de administración celebrados en los años a que hace referencia) se hace referencia a limitaciones al acceso a la información que son íntegramente trasladables al presente caso por cuanto en las sesiones de los Consejos de Administración de la Autoridad Portuaria se tratan asuntos que tienen relación directa con aspectos de funciones administrativas de vigilancia, inspección y control e intereses económicos y comerciales vinculados con las competencias y funciones propias de la Autoridad Portuaria contemplados en los artículos 25 y 26 de la Ley de Puertos, así como con lo previsto en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

Asimismo, los principios de igualdad de las partes en procesos judiciales y el derecho a la tutela efectiva podrían verse seriamente vulnerados con el acceso a esta información, ya que en algunos casos los asuntos tratados en el Consejo de Administración en el período citado en la solicitud afectan a expedientes



que a día de hoy están siendo objeto de procesos litigiosos abiertos en diversas jurisdicciones incluyendo la contable.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley de Transparencia incluye como causa de inadmisión a trámite de una solicitud de información, el que se refiera a "información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenido en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos (...)". En este sentido, es evidente que los debates que se suscitan en el transcurso de las sesiones del Consejo de Administración, y que se reflejan en las Actas, tienen la consideración de, como mínimo, opiniones de sus miembros, de ahí el carácter reservado de estas deliberaciones. Asimismo, ha de tenerse en cuenta que a las Actas se anexan documentos de este tipo: notas, informes internos, etc.

QUINTO.- INTERÉS SUPERIOR.

Considera el reclamante que "hacer públicas las actas o acuerdos adoptados en Consejos de Administración celebrados hace meses no parece que vaya a afectar a futuros tomas de decisión".

Pues bien, tratándose esta consideración de una mera opinión del reclamante, este organismo se limita a discrepar respetuosamente, por las razones expuestas en el cuerpo de este escrito y en las alegaciones presentadas con anterioridad, puesto que existen múltiples supuestos que se refieren a expedientes administrativos y judiciales que aún no han finalizado y siguen su curso.

Por todo lo expuesto, se considera justificado suficientemente el denegar el acceso a la información solicitada, especialmente cuando, como se ha explicado ya se dota de publicidad en los Diarios Oficiales a aquellas resoluciones o acuerdos respecto a los que así lo exige la normativa de aplicación por considerar que el contenido de los mismos debe ser público y teniendo en cuenta además, que según lo previsto en el artículo 14.1k) de la Ley 19/2013, de Transparencia, el derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en los procesos de toma de decisión.

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 primer lugar, deben analizarse las consideraciones vertidas por la AUTORIDAD PORTUARIA relativas a la aplicación preferente, sobre la LTAIBG, de las Normas de Funcionamiento del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña, aprobadas en la sesión de fecha 17 de noviembre de 2010, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30.5 d) del texto Refundido de la ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no puede sino discrepar de esta argumentación, ya que, en efecto, tal y como claramente se indica en su Preámbulo *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 de los poderes públicos.(...)*.

En línea con lo anterior, el reconocimiento del derecho de acceso a la información es extraordinariamente amplio, abarca toda la información (*contenidos y documentos*) que esté en posesión de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma, y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. Lo que ocurre en el presente caso, en el que la AUTORIDAD PORTUARIA es, claramente, sujeto incluido, y su Consejo de Administración ha tomado sus acuerdos y elaborado las actas en el ejercicio de las funciones que le son propias.

4. Asimismo, estas consideraciones deben completarse con determinados pronunciamientos judiciales 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."*

O 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.

Teniendo en cuenta lo indicado, no puede compartirse la aplicación preferente de las Normas de Funcionamiento del Consejo de Administración de la AUTORIDAD PORTUARIA sobre la LTAIBG, y, por ello, tampoco, el pretendido secreto y confidencialidad de las actas de la AUTORIDAD PORTUARIA que se argumenta en base a las citas Normas.

Así como, tampoco puede compartirse el parecer de la AUTORIDAD PORTUARIA relativo a que *solo sea posible expedir certificaciones de los acuerdos a las personas que consten como interesadas en el expediente o a solicitud de quienes acrediten un interés legítimo de acuerdo con lo previsto en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, ya que, precisamente el artículo 12 de la LTAIBG configura el derecho de acceso a la información pública como un derecho del que son titulares todas las personas, sin que el solicitante esté obligado a motivar su solicitud, conforme establece el artículo 17.3 de la LTAIBG.

5. Entrando en el fondo del asunto, deben analizarse los numerosos y diversos argumentos alegados como fundamento para denegar la información solicitada. Información que, debe recordarse, se refieren a *las actas y acuerdos de los*



consejos de administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña celebrados en los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

A este respecto, debe recordarse que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha tenido ocasión de conocer otros casos sobre el acceso a este tipo de información relativa a órganos colegiados sujetos a la LTAIBG. Destaca, por ejemplo, la R/0217/2017, que afecta a los órdenes del día y las actas de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia; destaca también, la R/0338/2016, sobre los órdenes del día de las reuniones preparatorias de los Consejos de Ministros (la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios) y acceso a los órdenes del día y actas de los Consejos de Ministros; y, muy especialmente, destaca la reclamación R0033/2018, que este Consejo de Transparencia estimó, concluyendo que la Autoridad Portuaria de Gijón debía facilitar los *órdenes del día, actas y resoluciones aprobadas por cada consejo de administración habido en la Autoridad Portuaria de Gijón entre 1996 y 2017*, es decir, información idéntica a la que es objeto de la presente reclamación y cuya denegación por la Autoridad Portuaria se basó en los mismos argumentos.

Dentro de estos precedentes, también debe señalarse los que afectan específicamente a esta información relativa a Autoridades Portuarias (R/0033/2018, Autoridad Portuaria de Gijón; R/0181/2018 Autoridad Portuaria de Vigo; R/0385/2018, Autoridad Portuaria de Barcelona) y en los que ya se han analizado los argumentos puestos de manifiesto en el presente expediente.

Así, por una parte, la AUTORIDAD PORTUARIA deniega la documentación alegando el límite contemplado en el artículo 14.1. k), que dispone que *El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en la toma en procesos de toma de decisión.*

La aplicación de los límites contemplados en la LTAIBG debe ser acorde con el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, de este Consejo de Transparencia, elaborado en función de las competencias otorgadas por su artículo 38.2 a), Criterio en el que se indica que:

“(...)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).”

Asimismo, debe tenerse en cuenta los pronunciamientos adoptados por los Tribunales de Justicia respecto de la aplicación de esos límites:

- 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 aqulitado 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 98/2018, de 22 de junio de 2018, 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 (...)”.

Todo ello, sin dejar de recordar lo indicado en la ya mencionada Sentencia del Tribunal Supremo de octubre de 2017.

6. Como ya se ha indicado, la aplicación o no del citado límite a la información que ahora se solicita ha sido objeto de diversas resoluciones dictadas por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, por ejemplo, en la anteriormente citada R/0338/2016 se razonaba lo siguiente:

“Aplicando lo anterior al caso que nos ocupa, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y en atención a los argumentos que se desarrollarán a continuación, el conocimiento de los asuntos que van a ser tratados por un órgano colegiado no puede entenderse como un perjuicio para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (límite previsto en el artículo 14.1 k). Ello, en su caso y sin que pueda afirmarse con carácter general, podría predicarse de situaciones en los que se pretendiera acceder al contenido de las discusiones o deliberaciones, situación que, como se ha indicado previamente, no es posible en el caso que nos ocupa al ser estas deliberaciones declaradas expresamente secretas.

Asimismo, debe tenerse en cuenta, que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados por parte del Consejo de Ministros entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política. En el presente supuesto, por lo tanto, es de directa aplicación el interés legítimo que la propia LTAIBG reconoce a los ciudadanos al garantizar su derecho acceder a información que les permitan un mejor conocimiento de la actuación pública y, derivado de ello, ejercer un mejor control de la misma”.

Por su parte, en la también mencionada R/0217/2017 se indicaba que:

Lo mismo sucede respecto a las actas del Pleno del Consejo de la CNMC. Esta dirige al Reclamante a una dirección Web donde no figura información sobre los asistentes, el orden del día, 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 y votos particulares. En la página web de cada acuerdo, solo figuran aquellos acuerdos adoptados en las Salas del Consejo de la CNMC, que no es objeto de la solicitud de información. Como esgrime el Reclamante “debe tenerse en cuenta que el conocimiento de los asuntos a tratar, unido a los acuerdos finalmente alcanzados, entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso



a la información como eje de toda acción política” (Resolución de 21 de octubre de 2016, recaída en el expediente R/0338/2016).

Por ello, la CNMC debe facilitar expresamente esta información o indicar la dirección URL exacta donde se encuentra publicada.

7. Aplicando todo lo anterior al caso que nos ocupa, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el conocimiento de las actas y los acuerdos de un órgano colegiado no puede entenderse como un perjuicio *para la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión* (límite previsto en el artículo 14.1 k), lo que puede predicarse para situaciones en las que se pretenda acceder al contenido de las discusiones o deliberaciones de reuniones ya mantenidas y finalizadas, ya que no se puede contaminar el secreto de la toma de decisiones por cuanto dicho proceso ya ha finalizado.

Debe tenerse en cuenta, que el conocimiento de los acuerdos finalmente alcanzados por parte del Consejo de Administración y sus actas entronca de lleno con el escrutinio a los responsables públicos al que llama la LTAIBG en el mismo inicio de su Preámbulo, donde también se considera la transparencia y el derecho de acceso a la información como eje de toda acción política. En el presente supuesto, por lo tanto, es de directa aplicación el interés legítimo que la propia LTAIBG reconoce a los ciudadanos al garantizar su derecho acceder a información que les permitan un mejor conocimiento de la actuación pública y, derivado de ello, ejercer un mejor control de la misma. En este caso, la AUTORIDAD PORTUARIA no acredita la existencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable, y la existencia del mismo tampoco ha sido comprobada por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ya que, aunque la AUTORIDAD PORTUARIA indica que *en las actas, (...) además de las deliberaciones, opiniones e intervenciones, consta u punto que se denomina “informe” o “informe de gestión” en el que el presidente informa a los miembros del Consejo sobre asuntos de interés estratégico (...)*, precisamente, el artículo 6 de la LTAIBG establece la obligación de publicar información institucional, organizativa y de planificación, donde se entiende está incluido un “informe de gestión”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta en este punto que la pretendida confidencialidad de los asuntos tratados- recogidos bajo la forma genérica del deber de reserva de los miembros del Consejo de Administración respecto de los temas debatidos y, entendido por lo tanto como un deber personal de éstos que impide la divulgación de los asuntos tratados- se recogen en las Normas de Funcionamiento de la Autoridad, aprobadas en una sesión del propio Consejo de 2010. Estas Normas de funcionamiento no pueden prevalecer frente al derecho de acceso a la información pública recogido, como ya hemos indicado, con alcance general en la LTAIBG, cuya interpretación, tanto por el organismo competente para ello como es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como por los propios Tribunales de Justicia- en los pronunciamientos señalados a título de ejemplo- es de carácter amplio.



8. A continuación, deben analizarse las alegaciones sobre vulneración del derecho a la protección de datos personales y los límites al acceso recogidos en el art. 14 antes señalado.

Respecto a la pretendida vulneración de los datos de carácter personal, debe tenerse en cuenta que, según lo afirmado por la AUTORIDAD PORTUARIA en su resolución de denegación, la documentación solicitada contiene – *datos de carácter personal (...) por ejemplo, en los casos en que se da cuenta de actuaciones llevadas a cabo por el Comité de ética, en la que se incluyen datos que de acuerdo a la normativa de protección de datos podrían tener la consideración de especialmente protegidos al referirse a salud, afiliación sindical, etc.*

A este respecto, debe afirmarse que los datos personales que estarían implicados serían el nombre, apellidos y cargo de los presentes en la reunión del Consejo de Administración que, recordemos, es órgano directivo y decisorio de la AUTORIDAD PORTUARIA, por lo que, a nuestro juicio, sería de aplicación lo indicado en el art. 15.2 de la LTAIBG que afirma que *Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.*

En efecto, no encontramos inconveniente con la identificación de personas intervinientes, por razón de su cargo, en un órgano directivo de una entidad sujeta a la LTAIBG y, por lo tanto, vinculada a las obligaciones de transparencia contenidas en la misma, cuya identificación, precisamente porque en ejercicio de su cargo asisten a dicha reunión, entronca directamente con el principio de rendición de cuentas en el que se basa la LTAIBG.

Por lo tanto, puede concluirse que el acceso a la información solicitada no implica un perjuicio a la protección de datos de carácter personal de los asistentes a las reuniones del Consejo de Administración de la AUTORIDAD PORTUARIA.

Por otro lado, no es menos cierto que, eventualmente, las actas pueden referirse a asuntos que afecten a personas físicas y que las mismas estén identificadas en la documentación solicitada. En este caso, y siempre que se trate de personas físicas y no jurídicas, según la definición de dato personal del art. 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, dichos datos deben ser eliminados del documento.

En este caso, sería de aplicación lo previsto en el art. 15.4 de la LTAIBG en el sentido de que *No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.*



9. Por otra parte, se argumenta por parte de la AUTORIDAD PORTUARIA que *en este mismo supuesto se incardinan aquellos casos en que la documentación solicitada puede hacer referencia a información que ha sido elaborada o generada en su integridad o en parte principal por otros organismos distintos de la Autoridad Portuaria que de acuerdo con lo previsto el artículo 19 LTAIBG deberían tener la opción a decidir sobre la solicitud de acceso a esa información.*

A este respecto, debe recordarse que la información que se solicita son las actas y acuerdos del Consejo de Administración de la AUTORIDAD PORTUARIA, es decir, información elaborada, después de las reuniones y como conclusión de los acuerdos adoptados, por la propia AUTORIDAD PORTUARIA. Por lo que hay que tener en cuenta que no se solicita el contenido de documentos que se puedan referenciar o mencionar en las mismas.

Por tanto, la citada referencia no puede considerarse elemento determinante para denegar el acceso a la información solicitada.

10. En lo relativo a la posible afectación a otros límites al acceso y, en concreto, a los contenidos en las *letras a), d), f), g) y h) del artículo 14 LTAIBG* alega la AUTORIDAD PORTUARIA que *tienen relación directa con funciones administrativas de vigilancia, inspección y control e intereses económicos y comerciales (...) afectan a expedientes que a día de hoy están siendo objeto de procesos litigiosos abiertos en diversas jurisdicciones incluyendo la contable* debe tenerse en cuenta la evidente falta de justificación concreta de la aplicación de los límites alegados y, por lo tanto, la contravención a lo señalado expresamente por los Tribunales de Justicia y especialmente por el Tribunal Supremo.

Y debe volver a recordarse la importancia del principio de transparencia de la actuación pública y de rendición de cuentas por las decisiones de los organismos públicos, de conocer los asuntos que son tratados por sus órganos de dirección así como de los acuerdos alcanzados por los mismos, incluidas las justificaciones de dichos acuerdos. Es, en definitiva, esta cuestión la que se dirime en este caso y la que debe tenerse en cuenta, a nuestro juicio, a la hora de resolver esta reclamación. En efecto, la LTAIBG reconoce el derecho de los ciudadanos a conocer el funcionamiento de los sujetos obligados por la misma, a saber de sus actuaciones y a exigir la rendición de cuentas por la misma. En atención a ello, las restricciones a las mismas deben ser proporcionadas y debidamente justificadas y en ningún caso, genéricas.

En base a estos argumentos y, volvemos a reiterar, a los precedentes existentes en los que otros órganos colegiados proporcionan, ya de forma proactiva o bien en respuesta a solicitudes de acceso a la información, los acuerdos y las actas de sus reuniones, este Consejo de Transparencia considera que no son de aplicación los límites al acceso alegados.



11. Por otra parte, y como ya razonábamos en la R/033/2018, a nuestro juicio no existe fundamentación suficiente que permita considerar que con el acceso a los datos solicitados se esté vulnerando el secreto tributario reconocido en el art 35 de la Ley 58/2005, General Tributaria.

En efecto, dicho precepto pretende salvaguardar que se conozca o desvele información tributaria que afecte a determinada persona como sujeto pasivo tributario. En consecuencia, no puede considerarse que dicha reserva sea predicable de tasas portuarias o de *otorgamientos de concesiones y autorizaciones demaniales*. Es más, el conocimiento de estas concesiones y autorizaciones es, una vez más, un ejemplo de cómo los organismos públicos deben responder por sus actuaciones, previo conocimiento de las mismas por parte de los ciudadanos.

12. Finalmente, y en cuanto al volumen de la información, debe señalarse que, para responder una solicitud que abarque a un volumen elevado de información, el art. 20 prevé expresamente lo siguiente:

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

En definitiva, el volumen no puede considerarse como un elemento de juicio determinante a la hora de rechazar el acceso a la información. En este punto, cabe recordar que en la Resolución R/0033/2018, anteriormente citada, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estimó *que la Autoridad Portuaria de Gijón debía facilitar los órdenes del día, actas y resoluciones aprobadas por cada consejo de administración habido en la Autoridad Portuaria de Gijón entre 1996 y 2017*, un período mucho más amplio del que se solicita a la Autoridad Portuaria de A Coruña, que es del 2015 al 2018.

Asimismo, debe recordarse que el objeto de la solicitud afecta a las actas y acuerdos de la Autoridad Portuaria en el período señalado por la solicitud, por lo que puede defenderse que los anexos, en la medida en que no tengan esa incidencia en la finalidad de la solicitud que nos es otro que permitir el conocimiento de las decisiones adoptadas por la Autoridad Portuaria, no se englobarían en el acceso.

13. Por lo tanto, y como conclusión, en atención a los argumentos descritos, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera que debe estimarse la



presente Reclamación y que la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA debe facilitar al Reclamante la siguiente información:

- *las actas y acuerdos de los consejos de administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña celebrados en los años 2015, 2016, 2017 y 2018.*

En el acceso concedido debe tenerse en cuenta lo indicado en el fundamento jurídico 8 respecto a los datos personales que eventualmente se mencionen en la documentación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada el 25 de agosto de 2018, contra la Resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA, de fecha 17 de julio de 2018.

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA a proporcionar a [REDACTED], en el plazo máximo de dos meses, la información referenciada en el Fundamento Jurídico 13 de la presente Resolución.

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE A CORUÑA a remitir a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el mismo plazo máximo de dos meses, copia de la información suministrada 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

