



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 491/2022

S/REF: 001-068044

N/REF: R/0517/2022; 100-006956

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana/Puertos del Estado

Información solicitada: Copia del proyecto y de su valoración del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 20 de abril de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA - PUERTOS DEL ESTADO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

De conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, previo procedimiento de disociación de datos personales, la siguiente documentación:

- Copia del proyecto y de su valoración, de todos sus aspectos económicos, del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, remitido, para su aprobación, por el Ente Público Puertos del Estado – de conformidad con el artículo 32, Requisitos para la

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

determinación o modificación de retribuciones del personal laboral y no funcionario, de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, publicado en el -B.O.E- núm. 161, de 4 de julio de 2018, al Ministerio de Hacienda.

2. Mediante resolución de fecha 13 de mayo de 2022, PUERTOS DEL ESTADO, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, contestó al solicitante, en resumen, lo siguiente:

(...)

4. Una vez analizada la solicitud, no se aprecia la concurrencia de ningún límite ni causa de admisión, por lo que Puertos del Estado facilita el acceso al proyecto del III Convenio Colectivo y de su valoración económica, constituido por la siguiente documentación:

- Actas de cierre de fecha 23 de abril de 2019.

- Preacuerdo de 23 de abril de 2019.

- Valoración económica del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.

Con base en lo anterior, este organismo público RESUELVE CONCEDER EL ACCESO a la información solicitada.

3. Mediante escrito registrado el 7 de junio de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido resumido:

(...)

CUARTO.- Que en la documentación que se le remite figuran dos actas de sendas reuniones celebradas el día 23 de abril de 2019; la primera comenzó a las 21:00 horas y terminó a las 22:30 horas del día antes indicado, y la segunda comenzó a las 23:00 horas y remató a las 23:30 horas del día señalado anteriormente. En la primera de las mencionadas actas figura el siguiente encabezado: "ACTA DE LA COMISIÓN NEGOCIADORA DEL III CONVENIO COLECTIVO DE PUERTOS DEL ESTADO Y AUTORIDADES PORTUARIAS CELEBRADA EL DÍA 23 DE ABRIL DE 2019" y en la segunda de dichas actas consta el siguiente encabezado: "ACTA DE CIERRE DE LA COMISIÓN NEGOCIADORA DEL III CONVENIO COLECTIVO DE PUERTOS DEL ESTADO Y AUTORIDADES PORTUARIAS CELEBRADA EL DÍA 23 DE ABRIL DE 2019".

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

QUINTO- Que en documento intitulado "Valoración Económica III CC.pdf" se muestra, en la primera página de las cuatro páginas que componen dicho archivo electrónico, un cuadro titulado "X) VALORACIÓN GLOBAL DEL PROYECTO DE CONVENIO" que consta de tres columnas nombradas, respectivamente - de izquierda a derecha -, "Concordancia", "CONCEPTO" y "CUANTIFICACIÓN DEL PROYECTO"; en la columna denominada "Concordancia" se hace una llamada a la "PÁGINA III" (1. Salario base, 2. Pagas Extraordinarias y 3 .I. Plus Convenio); también se hace referencia a la "PÁGINA IV" (3 .2. Antigüedad (línea 2 de la pág. IV); además se hace mención a las "PÁGINAS V, VI y VIII" (3.3. Complemento Puesto, 3.4. Complemento Productividad y 3.5. Otros Complementos); asimismo se hace alusión a la "PÁGINA IX" (Otros componentes de la Masa Salarial: 4.1 Horas extraordinarias y 4.2. Otros conceptos que retribuyen específicas de trabajo) y, por último, se hace una remisión a la "PÁGINA VIII" (5. Acción Social y otros conceptos de carácter no salarial). En la tercera página del referido documento se refleja un cuadro nombrado "XI) MODIFICACIONES OPERADAS EN EL TEXTO DEL CONVENIO Y ESTIMACIÓN DE SU COSTE'.

En la segunda de las páginas del archivo antes referido figura al pie de dicha página un cuadro en el que se puede leer lo siguiente: "DILIGENCIA DE CERTIFICACIÓN .-D. XXXXX -Jefe de la unidad administrativa... SECRETAR (1) .-CERTIFICA: Que el resumen anterior recoge las modificaciones introducidas en el texto del Convenio y se responsabiliza de la estimación de costes efectuada . . - (1) Jefe de la unidad de gestión de personal o económica del ente que se responsabiliza de la veracidad de los datos consignados."

En la tercera de las páginas del archivo reseñado anteriormente figura al pie de dicha página un cuadro en el que se puede leer lo siguiente: "DILIGENCIA DE CERTIFICACIÓN .-D. XXXX..... . - Jefe de la unidad administrativa Secretar (1) .-CERTIFICA: Que el resumen anterior (...) introducidas en el texto del Convenio y se responsabiliza de la estimación de costes efectuada . . - (1) Jefe de la unidad de gestión de personal o económica del ente que se responsabiliza de la veracidad de los datos consignados."; y bajo dicho cuadro consta la leyenda siguiente: "(INSTRUCCIONES AL DORSO)".

La cuarta de las páginas del archivo especificado anteriormente está totalmente en blanco, no figurando las instrucciones que se indican al pie de la página que le precede.

De lo antes transcrito, en los párrafos anteriores de este mismo apartado, se deduce, lógicamente, que el documento está incompleto, ya que faltan, al menos, nueve (9) páginas y nueve (9) cuadros 1 al IX-, y se trata de un modelo de documento normalizado.

SEXTO.- [Con cita literal d]el artículo 32, Requisitos para la determinación o modificación de retribuciones del personal laboral y no funcionario, de la mencionada Ley 6/2018.

SÉPTIMO.- [Con cita literal d]el artículo 34, Competencia del Ministerio de Hacienda y Función Pública en materia de costes del personal al servicio del sector público en el ámbito de la negociación colectiva, de la indicada Ley 6/2018.

OCTAVO.- [Con cita literal d]el informe del Ministerio de Fomento, de fecha 24/04/2019, sobre aprobación del III Convenio de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, remitido a la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas (CSNCEP).

NOVENO.- Que, tal se indica en el apartado anterior del presente escrito, en el punto 2 del informe del Ministerio de Fomento, de fecha 24/04/2019, sobre aprobación del III Convenio de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias se señala que el día 23 de abril de 2019 se remite, a dicho Ministerio, por parte de Puertos del Estado el Preacuerdo suscrito, en la noche de ese mismo día, con la representación sindical, así como información adicional; y que también se aporta en la memoria económica la cuantificación de las medidas adoptadas, así como los ahorros que se producirán como consecuencia de, entre otros: en las retribuciones básicas derivados en la incorporación de empleados en niveles inferiores a bajas producidas; en los complementos de puesto, productividad y antigüedad, causados entre el trabajador que deja su empleo y el que se incorpora a través de la Oferta de Empleo Público; y, en el abono actual derivado de pagos por trabajos de superior categoría y por la celebración de contratos de relevo (25% de retribuciones) con cargo a la oferta de empleo fijo (100% retribuciones).

DÉCIMO.- Que en la Resolución aprobada por la Comisión Ejecutiva de la CIR (CECIR) en su reunión del día 30 de septiembre de 2021 sobre revisión salarial correspondiente al año 2020 del personal sujeto al III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias - <https://www.puertos.es/es-es/rrhh/Documents/Resoluci%C3%B3n%20Revisi%C3%B3n%20Salarial%202020.pdf> - se refleja, en lo que aquí interesa, lo siguiente: En la memoria económica del IIT Convenio Colectivo que se remitió a la CSNCEP y a la CECIR, la entidad se comprometía a adoptar una serie de medidas de financiación en el marco del convenio (menor coste de los nuevos efectivos y antigüedad, reducción del complemento de superior categoría, y ahorro por contratos de relevo con cargo a OEP), que permitirían poner en marcha las medidas contenidas en el mismo que pudieran implicar algún coste, sin incrementar los gastos de personal durante la vigencia del convenio, y respetando de esta manera los límites al incremento del gasto establecido en la normativa presupuestaria.

En este sentido, y como ya se puso de manifiesto en el informe de masa salarial correspondiente al año 2020, los ahorros generados en retribuciones básicas y antigüedad que no se habían consumido en el ejercicio 2019 (cuantificados en el informe de masa), se podrán sumar a los ahorros generados en el ejercicio 2020, en los términos de la memoria económica

mencionada anteriormente, para la implantación de las medidas de coste contenidas en el Convenio, siempre que dichos ahorros se materialicen efectivamente, cumpliendo de esta manera lo comprometido por la Secretaría General de la entidad en la memoria económica y las observaciones de la CSNCEP al III Convenio.

Por todo lo expuesto anteriormente es por lo que SOLICITA que, teniendo por presentado este escrito, y por realizadas las manifestaciones en el contenidas, se tengan por presentadas, se sirva iniciar el correspondiente procedimiento, dándole el curso que en derecho proceda, y en su virtud, que se le facilite, por el ente público Puertos del Estado, copia completa del documento de valoración económica - memoria económica – del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, remitido, para su aprobación, por dicha entidad pública, a través de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento, al Ministerio de Hacienda.

4. Con fecha 8 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. No se ha recibido contestación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

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

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

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

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

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

extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

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

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a la copia del proyecto y de su valoración del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración concede el acceso entregando al reclamante la siguiente documentación:

- *Actas de cierre de fecha 23 de abril de 2019.*
- *Preacuerdo de 23 de abril de 2019.*
- *Valoración económica del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.*

Por su parte, el reclamante alega que “*el documento está incompleto, ya que faltan, al menos, nueve (9) páginas y nueve (9) cuadros 1 al IX-, y se trata de un modelo de documento normalizado*”.

4. Por otra parte, en el caso que nos ocupa, la Administración no ha contestado a la petición de alegaciones formulada en el marco de este procedimiento. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no comunicarle cuáles han sido los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

Ahora bien, esta falta de respuesta al requerimiento de alegaciones de este Consejo no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública.

A estos efectos, es preciso tener en cuenta que se trata de un derecho que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta de los límites y justificar de manera

expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como se ha encargado de recordar en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI: ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos: *«La Exposición de Motivos de la Ley 9/2013, de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, 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; y, en fin, que, 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.*

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar -STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec. 75/2017) y STS 344/2020 10 de marzo de 2020 (rec. 8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: «[...] La 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».

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: «[...] 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.» (FJ. 3º).»

A la vista de cuanto antecede, dado que la documentación solicitada tiene la condición de información pública, que la entidad reclamada no ha justificado la aplicación de alguno de los límites previstos en los [artículos 14⁷ y 15⁸ de la LTAIBG](#), ni la concurrencia de una causa de

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a14>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a15>

inadmisión de su [artículo 18](#)⁹, este Consejo debe proceder a estimar la reclamación presentada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la resolución de PUERTOS DEL ESTADO, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 13 de mayo de 2022.

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

- *Copia de las 9 páginas y de los 9 cuadros -1 al IX- que faltan del proyecto y de su valoración, de todos sus aspectos económicos, del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, remitido, para su aprobación, por el Ente Público Puertos del Estado al Ministerio de Hacienda.*

TERCERO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO, del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1](#)¹⁰, 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](#)¹¹, 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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a18>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)¹².

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>