



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 850/2020

**S/REF:** 001-048476

**N/REF:** R/0850/2020; 100-004563

**Fecha:** La de firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras/Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

**Información solicitada:** Relación de personal fuera de convenio y convocatorias de empleo público de dicho personal, desde 1992

**Sentido de la resolución:** Estimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 6 de octubre de 2020, la siguiente información:

*Relación del personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualesquiera otra denominación), fecha de contratación y extinción (en su caso).*

*Todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio desde el año 1992 hasta la actualidad, conteniendo: bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria.*

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

2. Mediante Resolución de fecha 23 de octubre de 2020, la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS, adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, contestó al reclamante lo siguiente:

*Una vez analizada las solicitudes planteadas, esta Presidencia resuelve que las mismas deben ser inadmitidas y, en su caso, desestimadas en base a lo siguiente:*

*En cuanto a la primera petición, "Relación del personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualesquiera otra denominación), fecha de contratación y extinción (en su caso)", atendiendo al criterio interpretativo nº CI/001/2015 de 24 de junio de 2015 establecido conjuntamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por la Agencia Española de Protección de Datos, no se puede atender dicha petición pues nos encontramos con la prevalencia de una mayor garantía del derecho de los afectados a los que se refiere la información solicitada frente al interés público en la divulgación de la información, pues no se trata de un personal eventual de asesoramiento y especial confianza, ni de personal no directivo de libre designación, ni tampoco de personal directivo.*

*Las Autoridades Portuarias son organismos públicos, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar; dependen del Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, según se determina en el art2 24.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRIPeMM) aprobado por Real Decreto legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, quedando vinculado su personal, salvo Presidente y Director, por una relación sujeta a las normas de derecho laboral, es decir contrato de trabajo y Estatuto de los Trabajadores, y al Estatuto Básico del Empleado Público (art. 2.1.d, art. 7, art. 8.2.c, art. 11).*

*Así, del art.48.1 del TRIPeMM, cuando habla de los criterios generales de las retribuciones, se refiere a "directores", "personal técnico no sometido a convenio" y personal sujeto a convenio. Nos encontramos pues con una determinación concreta del personal no sometido a convenio como personal técnico.*

*Por su parte, el Estatuto Básico del Empleado Público, en su art. 113.4 establece: La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá lo consideración de materia objeto de negociación colectivo a los efectos de esta ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.*

*Debemos por tanto establecer cuáles son los caracteres que reúne el personal de alta dirección y que integra una relación laboral de carácter especial, acudiendo para ello a la jurisprudencia existente sobre la materia.*

*La sentencia de la Sala 4 del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2015, en un supuesto en el que se discutía si la relación existente entre una empresa pública y un mando intermedio, era de naturaleza ordinaria o relación laboral especial, vino a señalar "... Igualmente debemos hacer sintética referencia a la jurisprudencia de esta Sala, -sistematizada y aplicada, entre otras, en las SSTS/IV 12 – septiembre 2014 (rcud 1158/2013) (RJ 2014, 5549) y 12-septiembre-2014 (rcud 2591/2012) (RJ 2011, 5746)-, relativa a la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, la que ha establecido entre otros principios, que:*

*a) Para que puede predicarse tal calificación han de ejercitarse poderes inherentes a la titularidad de la empresa que se incluyan en el círculo de decisiones fundamentales o estratégicas, con independencia de que exista un acto formal de apoderamiento (SSTS/Social 6-marzo-1990, 18-mayo-1991, 17-junio-1993 –rcud 2003/1992); que el requisito de que el interesado ejercite poderes inherentes a la titularidad jurídica de lo empresa "implica, fundamentalmente, la capacidad de llevar a cabo actos y negocios jurídicos en nombre de tal empresa, y de realizar actos de disposición patrimonial, teniendo lo facultad de obligar a ésta frente o terceros", así como que esos poderes han de afectar a "los "objetivos generales de lo compañía», no pudiendo ser calificados como tales los que se refieran a facetas o sectores parciales de la actividad de éstas " ( STS/Social 24-enero-1990 ) ".*

*b) Uno de los elementos indiciarios de la relación especial de servicios de los empleados de alta dirección es que las facultades otorgada "además de afectar a áreas funcionales de indiscutible importancia para la vida de la empresa, han de estar referidos normalmente a a Integra actividad de la misma o a aspectos trascendentales de sus objetivos, con dimensión territorial plena o referida a zonas o centros de trabajo nucleares para dicho actividad". Ello es así porque este contrato especial de trabajo se define en el art. 1.2 RD 1382/1985, de un lado por la inexistencia de subordinación en la prestación de servicios (autonomía y plena responsabilidad), y de otro lado por el ejercicio de los poderes que corresponden a decisiones estratégicas para el conjunto de la empresa y no para las distintos unidades que la componen (poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa y relativos a los objetivos generales de la misma); por lo que no se estará ante una relación especial de alta dirección cuando " los poderes o facultades atribuidos al actor no alcanzan a los objetivos generales del conjunto empresarial, sino que se limitan al área funcional y territorial que le había sido encomendada". Entre otras, SSTS/Social 24-enero-1990, 30-enero-1990, 12- septiembre-1990-administrador de un Parador de Turismo, 2-enero-1991 y SSTS/IV 22-abril-1997(rcud*

3321/1996 director hotel en cadena hostelera) y 4-junio- 1999 {rcud1972/1998 director financiero grupo de empresas).

e) Es exigencia para atribuir a una relación laboral el carácter especial que es propio de los de alto dirección, que la prestación de servicios haya de ejercitarse asumiendo, con autonomía y plena responsabilidad, poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa y relativa a los objetivos generales de la misma y que "el alto cargo, en el desarrollo de sus funciones y ejercicio de sus facultades, ha de gozar, además, de autonomía, asumiendo la responsabilidad correspondiente; autonomía que sólo puede quedar limitada por las instrucciones impartidas por quien asume la titularidad de la empresa, por lo que, normalmente, habrá de entenderse excluido del ámbito de aplicación del referido Real Decreto y sometido a la legislación laboral común, aquellos que reciban tales instrucciones de órganos directivos, delegados de quien ostente la titularidad de la empresa, pues los mandos intermedios, aunque ejerzan funciones directivas ordinarias, quedan sometidos al ordenamiento laboral común, ya que la calificación de alto cargo requiere la concurrencia de las circunstancias expuestas, en tanto que definitorias de tal condición, a tenor del repetidamente citado art. 2.1 " { SSTS/Social24-enero-1990, 13-marzo-1990, 12-septiembre-1990, STS/IV 4-junio-1999 -rcud 1972/1998).

d) No cabe confundir el ejercicio de determinadas funciones directivas por algunos trabajadores - fenómeno de delegación de poder siempre presente en las organizaciones dotadas de cierta complejidad y que lejos de afectar a los objetivos generales de la empresa ..., se limitan al ámbito de un servicio técnico claramente instrumental respecto a la finalidad fundamental de éste - con la alta dirección que delimita el art. 1.2 RD 1382/1985 en relación con el art. 2.1.a) ET, "en concepto legal, que, en la medida en que lleva la aplicación de un régimen jurídico especial en el que se limita de forma importante la protección que el ordenamiento otorga a los trabajadores, no puede ser objeto de una interpretación extensiva" { SSTS/Social 24-enero-1990, 13-marzo-1990 y 11-junio-1990, STS/IV 4-junio-1999 -rcud 1972/1998).

e) Destacándose que "lo que caracteriza la relación laboral del personal de alta dirección es la participación en la toma de decisiones en actos fundamentales de gestión de la actividad empresarial" y que "para apreciar la existencia de trabajo de alta dirección se tienen que dar los siguientes presupuestos: el ejercicio de poderes inherentes a la titularidad de la empresa, el carácter general de esos poderes, que se han de referir al conjunto de la actividad de la misma, y la autonomía en su ejercicio, sólo subordinado al órgano rector de la sociedad. Y precisamente como consecuencia de estas consideraciones referentes a la delimitación del concepto de alto cargo)), es por lo que se ha proclamado que este especial concepto ha de ser de interpretación restrictiva y hay que entender, para precisarlo, al ejercicio de funciones de

*rectoría superior en el marco de la empresa " ( SSTS/Social 24-enero- 1990 y 2-enero-1991, SSTS/IV 17-junio-1993- rcud 2003/1992 y 4-junio-1999 –rcud 1972/1998).*

*Pues bien, en todas las Autoridades Portuarias es el Director quien asume íntegramente "la dirección y gestión ordinaria de la entidad y de sus servicios, con arreglo a las directrices generales que reciba de los órganos de gobierno de la Autoridad Portuaria" (art. 33.2 a de la LPMM). Es decir, es el Director de la Autoridad Portuaria el que tiene por ley la capacidad de gestión, así como la responsabilidad de su ejercicio ante los órganos de gobierno de la Autoridad Portuaria. Es el Director el que ejerce funciones separadas con autonomía y responsabilidad, sólo limitadas por los criterios e instrucciones emanadas del máximo responsable o del órgano de gobierno de la entidad; (según define al directivo el artículo 3.1 b del R.D. 451/2012). Siendo por tanto el personal fuera de convenio "personal técnico no sometido a convenio", sin que se le pueda atribuir en ningún modo la consideración de personal de alta dirección ni por consiguiente de personal directivo (art. 13.4 Estatuto Básico del Empleado Público).*

*A la misma conclusión llegó el laudo arbitral 8/2017 de la Junta de Andalucía en el análisis que realizó del derecho a participar en las elecciones sindicales de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras del personal excluido de Convenio. En este caso y tras concluir que el personal excluido de convenio es personal técnico y en modo alguno de alta dirección, impuso a la mesa electoral la obligación de incorporarlos como votantes en las elecciones sindicales.*

*Consecuentemente con lo anterior debe prevalecer el derecho individual de protección de datos de carácter individual frente al interés público de divulgación de la información.*

*En cuanto a la segunda de las peticiones, 'Todas las convocatorias de empleo público (externas e internos) del personal fuero de convenio desde el año 1992 hasta la actualidad, conteniendo: bases de los convocatorias, codo uno de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicho convocatoria" ha de ser inadmitida, al igual que la primera de las peticiones, a tenor de lo dispuesto en los arts. 18 1 c) y e) de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pues la atención de la misma requiere de una acción previa de elaboración y una tarea de confección al no disponer de los datos solicitados de una forma agregada en documento único y tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, alcanzando la petición de datos a un periodo de 29 años, incluso a un ejercicio, 1992, en el que las Autoridades Portuarias aún no habían entrado en funcionamiento.*

*Para la obtención de la misma se requiere una acción previa de reelaboración y una tarea de confección. La Autoridad Portuaria no dispone de un sistema automático para la búsqueda y obtención de los datos y documentos solicitados.*

*Ello implicaría la búsqueda en los archivos de esta Autoridad Portuaria de información que se encuentra disgregada y no accesible de manera directa por un periodo de 29 años. Por ello debe considerarse que nos encontramos ante un supuesto de inadmisión de los previstos en el artículo 18.1 e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.*

*De otra parte, el segundo motivo de inadmisión se centra en que nos encontramos ante una solicitud de carácter abusivo, no justificado con la finalidad de transparencia de Ley, toda vez que, en una situación normal, la puesta a disposición de los datos solicitados perjudicada profundamente la gestión ordinaria del departamento de recursos humanos de la Autoridad Portuaria, área encargada de proporcionar los mismos, dada la escasez de personal que prestan servicios en el mismo y en la Autoridad Portuaria en su globalidad. Adicionalmente, junto a la ausencia habitual de medios personales para la gestión ordinaria de los asuntos de la misma, se ha de tener en consideración la situación generada por el COVID-19, con situaciones de teletrabajo por parte de la plantilla, que hace que el perjuicio reseñado se convierta en imposibilidad por carencia de medios no solo personales sino también materiales.*

Esta resolución fue recepcionada por el reclamante el 5 de noviembre de 2020.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 9 de diciembre de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el siguiente contenido:

*PRIMERA.- Tras la negativa -por inadmisión- de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras (APBA, en adelante) a facilitar la información solicitada en la primera de las peticiones, el interesado ha podido constatar que, en contra de toda la plétora de argumentos basados en una supuesta “protección de datos de carácter individual frente al interés público” cuya finalidad es no facilitar la información solicitada, es la propia APBA quien tiene publicada en su web parte de la información requerida, concretamente el organigrama donde aparece la identidad y cargo/ocupación de los actuales “fuera de convenio”: <https://www.apba.es/organiqrama> . Por tanto, dado que es la propia APBA quien hace una publicidad activa de esta información, no es comprensible al entendimiento, a juicio de este interesado, que esta Administración se escude jurídicamente en una supuesta protección de datos, cuando de facto, realiza lo contrario de lo argumentado. En definitiva, este ciudadano, dada la demostrada contradicción entre lo argumentado y lo publicado, solicita, de nuevo, la información requerida (incluyendo la fecha de contratación y extinción, en su caso) y anonimizando en todo caso, aquellas identidades que no figuren en el actual organigrama de la precitada web.*

---

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



*SEGUNDA.- En cuanto a la segunda de las peticiones, que también ha sido inadmitida, en base, primero, a requerir una “acción previa de elaboración y una tarea de confección”, este interesado ha de manifestar que, parte de la información solicitada (nos referimos concretamente a la oferta de empleo público - OEP-) no requiere de elaboración o confección, pues esta debió ser publicada en el B.O.E.*

*Y en cuanto a las bases y resoluciones de las convocatorias solicitadas, éstas también debieron ser publicadas por lo que carecerían de ninguna acción previa de elaboración como se pretende argumentar, pues, como preceptuaba el art. 95 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; se establecía como requisito necesario el de convocatoria pública, requisito que continua vigente, como no podría ser de otro modo al tratarse de una Administración Pública, en el art. 50 del actual 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 cuanto a la segunda alegación -considerarla “abusiva”-. Este interesado debe manifestar que, en cuanto al pretendido carácter abusivo, si bien es cierto que se podría entender que es un amplio periodo de tiempo, también lo es que se trataría de apenas unas pocas decenas de convocatorias las solicitadas (v.gr., en el precitado organigrama aparecen tan solo una treintena del personal denominado “fuera de convenio”, exceptuando el Presidente y Director que carecerían de dicha consideración). Y entendiendo, que la APBA dispone de un departamento exclusivo para la administración de sus recursos humanos y presuponiéndolo una adecuada gestión de la documentación generada, no debería serle difícil encontrar la información solicitada. Disponiendo, la APBA en todo caso, del instrumento regulado en el art. 20 de la LTBG para la ampliación en otro mes en el caso de que se considerara por la administración requerida, que dicha información requiere de un volumen o complejidad que lo hiciera necesario.*

*Por tanto, a tenor de lo dispuesto en la propia LTBG, así como, en el art. 13. d) de la LPACAP, este ciudadano, reitera su solicitud de acceso a la información requerida.*

*Solicita: Sea admitida a trámite el presente recurso al no funcionar al sede electrónica del Consejo de Transparencia en fecha 6/12/2020.*

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó a la reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 15 de diciembre de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de

que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas, contestando la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS lo siguiente:

*A juicio de esta Autoridad Portuaria la resolución de la solicitud de información correspondiente al expediente 001/048476 fue realizada correctamente, fundando la misma conforme a lo establecido en la Ley 19/2013.*

*Con respecto a la reclamación sobre la primera de las dos peticiones planteadas en su momento, esta Autoridad Portuaria se reitera en los argumentos expuestos en dicha resolución, que concluía que el personal fuera de convenio es personal técnico y en modo alguno de alta dirección, por lo que debe prevalecer el derecho individual de protección de datos de carácter individual frente al interés público de divulgación de la información referente al mismo.*

*En relación a la reclamación planteada sobre la segunda de las peticiones, igualmente esta Autoridad Portuaria se ratifica en los argumentos expuestos en la resolución, pues la atención de la misma requiere de una acción previa de elaboración y una tarea de confección al no disponer de los datos solicitados de una forma agregada en documento único, así como tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, pues la petición de datos alcanza a un periodo de 29 años, incluso a un ejercicio, 1992, en el que las Autoridades Portuarias aún no habían entrado en funcionamiento.*

*Por todo lo expuesto, SOLICITA tenga por presentadas estas alegaciones y en su virtud acuerde el archivo de la reclamación planteada.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), en conexión 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<sup>4</sup>](#), el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a su eventual impugnación en vía contencioso-administrativa, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>5</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone su 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 Ley delimita el ámbito material del derecho - a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de *"formato o soporte"*, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con 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"*.

3. A continuación, hay que analizar el contenido de la reclamación presentada que coincide con el de la solicitud de acceso, en la que se pide

- *Relación del personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualesquiera otra denominación), fecha de contratación y extinción.*
- *Todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio desde el año 1992 hasta la actualidad, conteniendo: bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria.*

Sobre la primera petición, sostiene la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras que *"el personal fuera de convenio es personal técnico y en modo alguno de alta dirección, por lo que debe prevalecer el derecho individual de protección de datos de carácter individual frente al interés público de divulgación de la información referente al mismo"*, razón por la que deniega el acceso.

En relación al acceso a datos personales del personal fuera de convenio, existe un precedente, el procedimiento R/0230/2020, en el que la reclamante solicitó a la Autoridad Portuaria de Sta. Cruz de Tenerife *sus retribuciones, titulaciones universitarias oficiales, funciones de cada uno de los puestos de trabajo y año de inicio o desde que ocupan el puesto de trabajo*. Esta reclamación fue estimada parcialmente, con los siguientes razonamientos:

---

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

*“La Autoridad Portuaria le proporcionó información únicamente sobre Presidente y Director, denegando el resto por afectar a los datos personales de los intervinientes y por considerar que el elevado número de solicitudes presentadas por la interesada convierten su petición en abusiva, ya que, además, deriva de una causa judicializada en la que los tribunales dieron la razón a la Autoridad Portuaria, causa que se encuentra en Casación en el Tribunal Supremo y por entender que no existe una verdadera razón de control de la actividad pública.*

*En este sentido, debe decirse que respecto de retribuciones, titulaciones universitarias oficiales, formación, funciones y el año de inicio o desde que ocupan el puesto de trabajo del personal directivo de un organismo o entidad pública tienen la condición de información pública y, por tanto, son susceptibles de solicitud de derecho de acceso a la información pública, como así lo ha entendido la Autoridad Portuaria, proporcionando esta información a la reclamante.*

*En cuanto a la misma información pero referida a jefes de área, jefes de departamento, jefes de división y jefes de unidad, con carácter general no se incluyen dentro de la categoría de puestos de especial confianza, de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, en los que ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en estos casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.*

*En este sentido y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información debe conceder el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:*

*Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*

*Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*

*Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales*

*o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.*

*Estos son los parámetros a aplicar al caso que nos ocupa, según delimita el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio de 2015, sobre el alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc... y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, elaborado por el Consejo de Transparencia y la Agencia Española de Protección de Datos, en función de las prerrogativas que dimanarían del artículo 38.2 a) de la LTAIBG.*

*Entendemos que, con carácter general, los jefes de área, jefes de departamento, jefes de división y jefes de unidad no forman parte de ninguna de las tres categorías citadas, prevaleciendo el interés individual en la protección de sus datos personales respecto de sus retribuciones, titulaciones universitarias oficiales si las hubiere o la formación que poseen para ocupación de puestos de trabajo, funciones de cada uno de los puestos de trabajo mencionados y el año de inicio o desde que ocupan estos, a excepción del Jefe de Área de Desarrollo Operativo, que, aunque no forma parte del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, sí pertenece a su Consejo de Navegación y Puerto, órgano colegiado asesor de la Autoridad Portuaria.*

*Hay que recordar que la Autoridad Portuaria, aunque sujeta a la LTAIBG, no es Administración Pública, puesto que su naturaleza jurídica es la de organismos públicos de los previstos en la letra g) del apartado 1, del artículo 2, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.1 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, adscritas al antiguo Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio independiente del patrimonio del Estado, con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y sujetas al ordenamiento jurídico privado, excepto en el ejercicio de funciones públicas que tuviesen atribuidas.*

*Según dispone el artículo 29 del mismo Texto Refundido, son órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias su Consejo de Administración y su Presidente; el Director asume la gestión de la Autoridad Portuaria; y, como órgano de asesoramiento, cada Autoridad*

*Portuaria cuenta con un Consejo de Navegación y Puerto en el que podrán estar representadas aquellas personas que así lo solicitaren siempre que tengan un interés directo y relevante en el buen funcionamiento del Puerto y del comercio marítimo (artículo 34 del Texto Refundido).*

*Por tanto, entendemos que el único dato que la Autoridad Portuaria debe facilitar, además de los ya entregados, es el relativo a su Jefe de Área de Desarrollo Operativo, como órgano de asesoramiento del Consejo de Navegación y Puerto, del que debe dar a conocer: retribuciones en cómputo anual, titulaciones universitarias oficiales si las hubiere o la formación que posee para la ocupación del puesto de trabajo, funciones que desempeña y el año de inicio o desde que ocupa este puesto.”*

Estos mismos razonamientos deben ser aplicados en el caso ahora analizado.

Por tanto, dado que la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras no ha entregado ninguna información al reclamante, cabe indicar que el criterio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con los parámetros a aplicar al caso que nos ocupa, según delimita el Criterio Interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio de 2015, es favorable a la obligación de proporcionar la información solicitada en relación con los puestos de alto nivel en la jerarquía del órgano, pero también de todo el personal directivo, que ocupe un puesto de especial confianza, o que ocupe un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad.

En este contexto debe tenerse en cuenta asimismo la doctrina del Tribunal Supremo que, en su Sentencia 1928/2020, de 22 de junio validó en recurso de casación la interpretación del artículo 15.3 LTAIBG realizada por este Consejo sobre el acceso a la información relativa a la retribución anual del personal directivo de la Corporación RTVE, con identificación del receptor y su puesto en el organigrama. Doctrina a la que hay que sumar la establecida en la de la STS 3968/2019, de 16 de diciembre, en relación con el acceso a la información de las retribuciones y la identidad de quienes, no siendo personal directivo, ocupan puestos provistos por un procedimiento de libre designación sufragados con dinero público, en la que el Alto Tribunal proclama que *“no parece que el acceso a la información pública consistente en la identidad del personal de confianza que desempeñó las secretarías de la Presidencia, de los Consejeros y de la Secretaría General del Tribunal de Cuentas deba ceder ante su derecho a la protección de datos. Ocuparon puestos de trabajo público; su nombramiento y separación fueron, según dice la Ley, libres; es manifiesta la relevancia de la autoridad a la que presta servicios y, a la vez, lo es la posición constitucional del Tribunal de Cuentas. Todo ello justifica, por tanto, la prevalencia del interés público al que satisface el derecho que, en desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución, ha regulado el legislador.”*

De acuerdo con los precedentes y la doctrina jurisprudencial citados, este Consejo considera que la LTAIBG obliga a facilitar la información relativa al Presidente y al Director, así como la concerniente al personal que ocupe puestos provistos por un procedimiento de libre designación y cuyas funciones supongan el desempeño de responsabilidades en los procesos de toma de decisión en la Autoridad Portuaria.

4. El segundo apartado de la reclamación solicita acceso a *“Todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio desde el año 1992 hasta la actualidad, conteniendo: bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria”*.

En este caso, la Autoridad Portuaria argumenta para denegar la información que *“requiere de una acción previa de elaboración y una tarea de confección al no disponer de los datos solicitados de una forma agregada en documento único, así como tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, pues la petición de datos alcanza a un periodo de 29 años, incluso a un ejercicio, 1992, en el que las Autoridades Portuarias aún no habían entrado en funcionamiento”*.

Respecto de la reelaboración, debe analizarse en los términos del criterio interpretativo nº 7 de 2015, aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG y que se pronuncia en los siguientes términos:

*“En cuanto al concepto de reelaboración, debe entenderse desde el punto de vista literal que reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: “volver a elaborar algo”. Es esta circunstancia la que es exigible para entender que estamos ante un supuesto de reelaboración.*

*Si por reelaboración se aceptara la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos, el derecho de acceso a la información se convertirá en derecho al dato o a la documentación, que no es lo que sanciona el artículo 12 al definir el derecho como “derecho a la información”.*

*Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios*

*técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”*

Por su parte, los Tribunales de Justicia también han tenido ocasión de analizar dicha causa de inadmisión. En este sentido, la Sentencia de la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017 dictada en el recurso de apelación nº 63/2016 *"El derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancias de un particular. Es por ello por lo que el mencionado art. 18.1 c permite la inadmisión de una solicitud cuando la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella, pero sin que ello signifique deba ser objeto de una interpretación amplia”*.

Asimismo, no debe dejar de mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que indica lo siguiente: *"Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.” (...) Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1 c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (...).*

Por su parte, la Sentencia nº 5/2020, de 8 de enero, dictada por el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 en el Procedimiento Ordinario núm. 15/2019, confirmada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de octubre de 2020, dictada en el recurso de apelación 25/2020, señala que *“La LTAIBG no suministra una noción de reelaboración. En su contestación a la demanda la representación procesal del CTBG sostiene que la reelaboración supone “la obtención de un producto nuevo o la elaboración de un informe sobre la información solicitada”. Para aproximarse a la determinación de la noción de reelaboración hay que tener en cuenta que la LTAIBG reconoce el derecho a acceder a la información pública, entendiendo que la misma comprende contenidos o documentos en cualquier formato o soporte, pero siempre “que obren en poder” de las personas públicas y privadas sujetas a la misma y “que hayan sido elaborados o adquiridos [por ellas] en el ejercicio de sus funciones”. De esta noción se deduce que el derecho se ciñe a los documentos y contenidos en el estado en que se encuentren en poder del órgano o persona sujeto a la LTAIBG.*



*No obstante, de la misma Ley se deduce que algunas operaciones a efectuar sobre los documentos y contenidos no se consideran reelaboración de la información a efectos de la aplicación del art. 18.1 c). No cabe, por ejemplo, considerar como reelaboración la omisión de informaciones afectadas por los límites del art. 14 a fin de conceder un acceso a parte de la información solicitada, operación contemplada en el art. 15. Tampoco se podrá considerar reelaboración el tratamiento de la información voluminosa o compleja que pueda dar lugar a la ampliación del plazo para facilitar el acceso prevista en el art. 20.1.*

*Por el contrario, si el estado en el que se encuentra la información impide que el órgano o ente en cuyo poder se encuentra facilite sin más el acceso de terceros se estará ante un supuesto de necesidad de reelaboración. No cabe descartar, pues, de antemano que, en efecto, la ordenación, sistematización y depuración de la información de la que dispone la Universidad demandante pueda ser considerada una reelaboración necesaria para facilitar el acceso a la misma. Pero la necesidad de esa reelaboración ha de ser apreciada teniendo en cuenta que la carga de justificarla pesa sobre el órgano o ente que la alega, como se deduce de la exigencia de motivación que impone el art. 18.1 de la LTAIBG. Y la Universidad no la ha justificado en absoluto, ni en sus alegaciones ante el CTBG ni en esta sede. La Universidad, en efecto, acepta que la información a la que se pretendía acceder está en su poder. Para justificar la necesidad de reelaboración se ha limitado a dar algunas cifras sobre el número de centros y de alumnos de sus másteres oficiales, pero sin explicar mínimamente cómo tiene organizada la información de que dispone, qué pasos debería dar para transformarla en información accesible y de qué recursos dispone para ello, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. No habiendo levantado la demandante la carga que pesaba sobre ella no puede tampoco aceptarse esta última alegación suya.”*

Atendiendo a lo anterior, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe recordar a la Administración que, tal y como ha indicado expresamente el Tribunal Supremo, la aplicación de una causa de inadmisión ha de ser debidamente justificada y argumentada.

En el caso analizado, entendemos que la Autoridad Portuaria no ha justificado suficientemente que se deba reelaborar la información, ya que no explica cómo tiene organizada la información de que dispone y qué pasos debería dar para transformarla en información accesible, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. Se limite a indicar que “no dispone de un sistema automático para la búsqueda y obtención de los datos y documentos solicitados”, lo que no supone tener que crear la información de nuevo.

5. Asimismo, respecto del último apartado de la reclamación, entendemos que conocer las convocatorias de empleo público de un organismo público sometido a la LTAIBG es una de las

finalidades previstas en la Ley, recogidas 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”.*

Habida cuenta de que se solicitan *bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria*, es claro que conocer estos parámetros permite una mejor fiscalización de la actividad pública, al permitir someter a escrutinio la acción de estos responsables públicos, en este caso una Autoridad Portuaria.

Sostiene la Autoridad Portuaria que *la puesta a disposición de los datos solicitados perjudicada profundamente la gestión ordinaria del departamento de recursos humanos de la Autoridad Portuaria, área encargada de proporcionar los mismos, dada la escasez de personal que prestan servicios en el mismo*. Sin embargo, como afirma el reclamante, se trataría de unas pocas convocatorias, por lo que no se aprecia el perjuicio alegado.

Igualmente afirma la Autoridad Portuaria que *“la petición de datos alcanza a un periodo de 29 años, incluso a un ejercicio, 1992, en el que las Autoridades Portuarias aún no habían entrado en funcionamiento”*. A nuestro juicio, esta afirmación es controvertida. Por ejemplo, el origen de la [Autoridad Portuaria de Vigo](#)<sup>6</sup> se remonta a noviembre de 1881. Igualmente, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante («B.O.E» núm. 283, de 25 de noviembre de 1992), ya asignaba como competencias de la Autoridad Portuaria las que entonces tenían los Puertos Autónomos y Juntas de Puerto, completadas con las de gestión de las operaciones marítimas portuarias y de las funciones de prácticos, amarradores y remolcadores, que se definían como servicios portuarios y que tenían notable incidencia técnica y económica en la explotación portuaria. Estas competencias eran ejercidas hasta ese momento por las Comandancias Militares de Marina y pasarían a ser desarrolladas por las Autoridades Portuarias, como órganos de gestión de las actividades marítimas portuarias.

En cualquier caso, es obvio que no se puede entregar información si la Autoridad Portuaria no la tiene, por lo que en todo caso debe facilitar, al menos, aquella de que dispone.

---

<sup>6</sup> [https://www.apvigo.es/es/paginas/historia\\_del\\_puerto](https://www.apvigo.es/es/paginas/historia_del_puerto)

Por tanto, tampoco resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 c) de la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede:

**PRIMERO: ESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la Resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 23 de octubre de 2020.

**SEGUNDO: INSTAR** a la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- Relación del personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional, fecha de contratación y extinción.

La información debe abarcar en todo caso, al Presidente y Director, pero también la concerniente al personal que ocupe puestos provistos por un procedimiento de libre designación y cuyas funciones supongan el desempeño de responsabilidades en los procesos de toma de decisión en la Autoridad Portuaria.

- Todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio desde el año 1992 hasta la actualidad (bases de las convocatorias, resoluciones del tribunal examinador, y oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria).

**TERCERO: INSTAR** a la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>7</sup>](#), 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

---

<sup>7</sup> <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](#)<sup>8</sup>, 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](#)<sup>9</sup>.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>