

Resolución 768/2019

S/REF: 001-037140

N/REF: R/0768/2019; 100-003075

Fecha: 4 de febrero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Fomento

Información solicitada: Expedientes del II y III Convenio Colectivo de Puertos del Estado

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó al MINISTERIO DE HACIENDA, 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) y con fecha 19 de septiembre de 2019, la siguiente información:

- *Copia del expediente completo, instruido al efecto, en materia de autorización del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (Código de Convenio núm. 9909785), y, en su caso, acuerdos, pactos o instrumentos similares, adicionales al mismo, cuyo contenido pueda generar efectos económicos sobre los costes de personal, así como los relativos a la determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal laboral adscritos a dichos Organismos Públicos.*
- *Copia del expediente completo, instruido al efecto, en materia de autorización para la aprobación del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias*

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

(código de convenio núm. 99009785011995), y, en su caso, acuerdos, pactos o instrumentos similares, adicionales al mismo, cuyo contenido pueda generar electos económicos sobre los costes de personal, así como los relativos a la determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal laboral adscritos a dichos Organismos Públicos.

La indicada solicitud fue remitida al MINISTERIO DE FOMENTO por entender que era el Departamento competente por razón de la materia.

2. Mediante resolución de fecha 15 de octubre de 2019, PUERTOS DEL ESTADO (MINISTERIO DE FOMENTO) contestó la solicitud en los siguientes términos:

(...) la LTAIBG únicamente ampara las solicitudes de Información que ya existe, por cuanto esté en posesión del Organismo que recibe la solicitud.

A estos efectos se Informa que, en relación con la Información que se precisa, Puertos del Estado dispone de los siguientes documentos que se adjuntan como anexo, relativos a los expedientes en materia de autorización del II y III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias:

II Convenio Colectivo:

- *Acta Mesa Negociadora, de 1 de febrero de 2005*
- *Acta de Cierre, de 1de febrero de 2005*
- *Resolución CECIR por la que se emite Informe favorable al proyecto de Convenio.*
- *Publicación BOE. Resolución de 21de diciembre de 2005, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.*

III Convenio Colectivo:

- Acta de Cierre, de 23 de abril de 2019*
- *Informe sobre propuesta de Acuerdo III CC, Cecir*
- *Informe favorable al proyecto de Convenio, de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas (CSNCEP).*

- *Publicación BOE. Resolución de 13 de junio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el III CC.*

- *Publicación BOE. Resolución de 28 de junio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se corrigen errores de la publicación de 13 de junio.*

Con base en lo anterior, este Organismo público **RESUELVE:**

CONCEDER el acceso a la Información solicitada en los términos señalados.

3. Ante esta contestación, el solicitante presentó, mediante escrito de entrada el 5 de noviembre de 2019 y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la que manifestaba, en resumen, lo siguiente:

SEGUNDO.- Que el expediente remitido por Puertos del Estado carece de índice, lo que dificulta la comprensión y dificulta el conocimiento de si faltan documentos, actuaciones o elementos relevantes que sirvieron para conformar la decisión administrativa, toda vez de que entre los documentos remitidos, al interesado/recurrente, por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en relación con la RESOLUCIÓN DE LA SOLICITUD DE TRANSPARENCIA EXPTE. 001-036954, se encuentran los siguientes documentos remitidos por dicho Ente Público:

II Convenio de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias

-Acta, de fecha 02/03/2004, de la constitución de la Mesa Negociadora del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (dos páginas), sin firmas.

-Oficio, de fecha 17/11/2005, de la Dirección de Recursos Humanos de Puertos del Estado registro de salida núm. 2005-03308, de data 18/11/2005- (una página) y un anexo: Anexo IX - ESCALA RETRIBUTIVA TURNICIDAD 2005 -del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (una página).

-Oficio, de fecha 17/11/2005- idéntico al oficio referido en el apartado interior-, de la Dirección de Recursos Humanos de Puertos del Estado - registro de salida núm. 2005-03308, de data 18/11/2005, página núm. 2 de fax remitido, a las 12:31 horas de esa misma fecha, desde el núm. 91 5524 55 05 (Dirección RR.HH. de Puertos del Estado) -.

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

-Oficio, de fecha 01/12/2005, de la Dirección de Recursos Humanos de Puertos del Estado (una página) y dos anexos: Acta, de fecha 30/11/2005, de las partes firmantes del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (dos páginas), sin firmas, y páginas núm. 16, 21 y 22 del texto del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, sin firmas.

-Portada de Fax, de fecha 13/02/2006- página núm. 1 de fax remitido, a las 14:08 horas de esa misma fecha, desde el núm. 91 5524 55 05 (Dirección RR.HH. de Puertos del Estado) -, y Oficio, de fecha 23/01/2006 página núm.2 de fax remitido, a las 14:08 horas de esa misma fecha, desde el núm. 91 5524 55 05 (Dirección RR.HH. de Puertos del Estado) -, de la Dirección de Recursos Humanos de Puertos del Estado - sin registro de salida -, sobre errores publicación II Convenio Colectivo.

-Oficio, de fecha 23/01/2006 - idéntico al oficio referido en el apartado interior-, de la Dirección de Recursos Humanos de Puertos del Estado - registro de salida núm. 2005-00279, de data 23/01/2006- (una página), sobre errores publicación II Convenio Colectivo.

III Convenio de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias

- Acta, de fecha 04/02/2010, de la constitución de la Mesa Negociadora del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (dos páginas), sin firmas.

-Oficio, de fecha 15/04/2019, de la Dirección General de la Función Pública- [REDACTED]
[REDACTED] DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN:
<https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFron/servicios/consultaCSV.htm>; [REDACTED]
[REDACTED] | FECHA: 15/04/2019 18:20 1 NOTAS: F- (una página), sobre solicitud de autorización del proyecto del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias en lo relativo a derechos y créditos horarios sindicales -Artículo 23.Seis de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, prorrogada para el año 2019 -.

- Informe, de fecha 24/04/2019, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos [REDACTED]
[REDACTED] DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN:
<https://www.pap.minhap.gob.es>; FIRMANTE: [REDACTED] - 2019-04-24 10:25:28 CET- (dos páginas), sobre la propuesta de acuerdo por la que se aprueba el III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias.

-Acta, de fecha 30/05/2019, de la Mesa Negociadora del 11 Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (tres páginas) sin firmas.

A la vista de los documentos remitidos por el referido Ente Público, se puede deducir, que faltan documentos, actuaciones o elementos relevantes para conformar los expedientes solicitados.

(...)

Por otra parte, en los Oficios, de fecha 21/11/2005, de la Dirección General de Trabajo - registros de salida núm. 2211 y 2112, de data 22/11/2005 -, en lo que aquí interesa, se refleja lo siguiente:

"Recibido en esta Dirección General de Trabajo el II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (código de convenio nº 9909785), a los efectos de registro y publicación previstos en el artículo 90.2 del Real Decreto Legislativo 1/95, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, pasamos a exponerles lo siguiente:

(...)

*Para que aleguen lo que estimen oportuno o procedan a realizar las correcciones precisas, en cuyo caso **además de las hojas correspondientes del convenio modificadas y firmadas por los componentes de la Comisión Negociadora deberán aportar un nuevo soporte informático en el que se incluyan las modificaciones efectuadas**, se habilita un plazo de DIEZ DÍAS HABLES quedando entretanto en suspenso el trámite del expediente, indicándoles que si así no se hiciera se les tendrá por desistidos de su petición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71 y 42 en relación con el artículo 92 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en redacción dada por la Ley 4/99, de 13 de enero."*

*(...) tampoco, entre los documentos remitidos, las hojas correspondientes del mencionado II Convenio Colectivo modificadas y **firmadas** por los componentes de la Comisión Negociadora referidas en el párrafo anterior.*

Tampoco figuran, entre los documentos enviados, las hojas estadísticas cumplimentadas por la Comisión Negociadora del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (...)

Tampoco figuran, entre los documentos enviados, las mencionadas actas, de fechas 04/02/2010 y 30/05/2019, debidamente firmadas así, en el reseñado Oficio, de

fecha 05/06/2019, de la Dirección General de Trabajo - [REDACTED]
[REDACTED], en lo que aquí interesa, se detalla lo siguiente: (...)

Por todo lo expuesto, **se efectúa la presente notificación a la Comisión Negociadora del Convenio al objeto de que procedan a efectuar las oportunas correcciones o aclaraciones de los extremos del Convenio indicados**, o bien, realicen las alegaciones que estimen pertinentes, y ello en el plazo de DIEZ DIAS HABLES, quedando entretanto en suspenso el trámite del expediente, e indicándoles que si así no se hiciera se les tendrá por desistidos de su petición, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 68 y 21 en relación con el artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 8.2 del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo (BOE del 12 de junio)."

Por otra parte, las publicaciones en el «BOE», a su entender, no forman parte del expediente administrativo.

Tampoco figuran, entre los documentos enviados, ni el informe emitido por el Ministerio de Fomento, en calidad de Ministerio de adscripción, ni la memoria económica firmada por Puertos del Estado; (...)

TERCERO.- Con respecto a la solicitud de información sobre acuerdos, pactos o instrumentos similares, adicionales al mismo, cuyo contenido pueda generar efectos económicos sobre los costes de personal, así como los relativos a la determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal laboral adscrito a dichos Organismos Públicos, no consta documento alguno al respecto.

(...) en el «BOE» se han publicado los siguientes documentos en relación con el mencionado II Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias:

-Resolución de 13 de marzo de 2007, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica la revisión salarial para el 2006, del II Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (BOE 74, de fecha 27/03/2007).

-Resolución de 23 de junio de 2008, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica la revisión salarial para el año 2007, del II Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (BOE 161, de fecha 04/07/2008).

-Resolución de 29 de abril de 2009, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el contenido de las tablas salariales aplicables en 2008, en el II

Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (BOE 119, de fecha 16/05/2009).

-Resolución de 8 de abril de 2010, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acta de 17 de noviembre de 2009, en la que se acuerda la revisión salarial correspondiente a 2009 del II Convenio colectivo de Puertos de Estado y Autoridades Portuarias (BOE 96, de fecha 21/04/2010)

-Resolución de 5 de junio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acuerdo de revisión salarial y prórroga para el año 2018 del II Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (BOE 141, de fecha 13/06/2019).

Pues bien, en la Resolución de 13 de marzo de 2007, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica la revisión salarial para el 2006, del II Convenio colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (BOE 74, de fecha 27/03/2007), en lo que aquí interesa, se expone lo siguiente:

"Visto el texto de la Revisión Salarial para el año 2006 del II Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias (Código de Convenio n.o 9909785) que fue suscrito con fecha 28 de noviembre de 2006 por la Comisión Paritaria del Convenio, integrada por los designados por el citado ente público y autoridades portuarias y las Centrales Sindicales UGT y CCOO, en representación respectivamente, de la empresa y trabajadores afectados al que se acompaña informe favorable emitido por los Ministerios de Economía v Hacienda y Administraciones Públicas (Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones), en cumplimiento de lo previsto en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90, apartado 2 y 3, del Real Decreto Legislativo 111995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y en el Real Decreto 1040/1981, de 22 de mayo, sobre registro y depósito de Convenios Colectivos de trabajo, Esta Dirección General de Trabajo, resuelve: (...)"

4. Con fecha 6 de noviembre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO, al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. Mediante escrito de entrada el 25 de noviembre de 2019, el citado Departamento Ministerial realizó en resumen las siguientes alegaciones:

2. Tal y como manifiesta el solicitante en su reclamación, las negociaciones del II y III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, dieron lugar a la generación de una ingente documentación que no ha sido facilitada. En efecto, se trata de documentación que podría remontarse al año 2000, es decir, de hace 19 años, con más de un millar de documentos, comprendiendo documentación auxiliar, preparatoria o de apoyo para todos los intervinientes en la negociación (documentación intercambiada con las distintas Autoridades Portuarias para obtener un consenso empresarial, sindicatos llamados a la negociación y órganos de la administración competentes), o documentación que no llegó a culminar con la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública. (...)

8. No obstante lo anterior, es decir, sin tener en cuenta la condición del reclamante o la motivación de su solicitud, se considera que, la reclamación formulada, es un ejemplo de un uso instrumental de la LTAIBG no acorde con la finalidad perseguida por dicha norma, por cuanto debe tenerse en cuenta, a nuestro juicio, que la cuestión planteada por el reclamante, viene referida a la documentación emanada de unas negociaciones, las de ambos convenios colectivos, amparadas por la libertad de pactos entre las partes legitimadas para negociar, no encajando la información contenida en dicha documentación con la finalidad perseguida por la LTAIBG, que básicamente supone someter al escrutinio de los ciudadanos, las decisiones públicas tomadas por los poderes públicos.

9. En efecto, el ejercicio del derecho de acceso a la información al amparo de la LTAIBG tiene como fundamento último la salvaguardia del interés general o colectivo de la sociedad en controlar la actuación de los organismos públicos, no de las negociaciones colectivas o pactos alcanzados entre los representantes de los trabajadores y los organismos públicos. Es por ello que puede entenderse, y así lo hace el CTBG, que es precisamente la consecución de ese bien común lo que subyace en el sometimiento de los poderes públicos en su actuación, al escrutinio de la ciudadanía, siendo responsables por las decisiones públicas que adoptan en ejercicio de las potestades y funciones que les son conferidas.

(...) Es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, el que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter, bien privado o sindical, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG, sino en un uso instrumental de la misma para obtener documentación que pudiera permitir al solicitante cuestionar las negociaciones llevadas a cabo por las partes legitimadas en la negociación, máxime cuando las distintas

representaciones sociales se encuentran inmersas en elecciones sindicales en el conjunto del Sistema Portuario de Titularidad Estatal.

11. Si lo que pretende el solicitante es impugnar los convenios colectivos, o ejercer alguna otra de sus funciones sindicales, debe tenerse en cuenta, que la Constitución Española (CE) atribuye la facultad de actuar en tutela y en defensa de los intereses colectivos de los trabajadores a los propios sujetos protagonistas del conflicto, como expresión de su posición de libertad, y eligiendo, en ejercicio de su propia autonomía, los medios más congruentes a dicho fin. (...)

12. Por otro lado, conviene poner de relieve que la negociación colectiva se ha llevado a cabo cumpliendo escrupulosamente las obligaciones de publicidad que establece su legislación sectorial, yendo incluso más allá, al haberse publicado todas y cada una de las actas de las reuniones mantenidas, documentación a la que ha tenido acceso el solicitante, y que se encuentra disponible en la web de Puertos del Estado, en el enlace indicado.

13. Pero, además, no podemos obviar que, si lo que pretende el solicitante es recabar toda la información derivada de la negociación colectiva, sin discriminación alguna en cuanto a su contenido o resultado, tal y como se ha señalado anteriormente, hemos de remontarnos a documentación generada desde el año 2000, es decir, de hace 19 años, comprendiendo más de un millar de documentos. (...)

14. Por todo lo anterior se considera que, la solicitud debe inadmitirse con base en el artículo 18.1.e) de la LTAIBG, por tener un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la transparencia de la misma y ello, por los siguientes motivos, resultado de una ponderación razonada y basada en los indicadores objetivos apuntados: 1. La solicitud no encaja en la finalidad de la norma; 2. La petición resulta abusiva por cuanto el volumen de solicitudes realizadas por este ciudadano, es un reflejo del ejercicio abusivo de este derecho, desde una perspectiva cualitativa; 3. Atender a esta petición obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que se tiene encomendado.

15. Subsidiariamente a lo anterior significar que, nos encontramos ante documentación que en algunos supuestos podría recoger datos personales, información confidencial, de estrategia negociadora, documentación auxiliar, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones internas, etc., debiendo ponderarse en cada caso si concurren los límites o supuestos de inadmisión que recoge la LTAIBG.

16. Todo ello supondría una labor de reelaboración, por cuanto no podemos ignorar que, si se considera que el solicitante ha pedido una información tan amplia como la que parece deducirse de su reclamación, se debe hacer ganar relevancia a la necesidad de protección de otros intereses superiores que pudieran resultar afectados. Debería por ello, analizarse con detalle la documentación solicitada, a fin de no proporcionar a los ciudadanos información que podría resultar vedada en virtud de esta norma.

(...) la información que se solicita versa sobre una documentación amplísima, que debería ser minuciosamente analizada en atención a la verificación de la concurrencia de los límites y los supuestos de inadmisión contenidos en la propia LTAIBG. (...)

Y ello porque, además, el espíritu de la LTAIBG es proporcionar información que ya existe y que está disponible, lo que es distinto a reconocer el derecho a que la Administración produzca información que antes no tenía, analizando, agregando, interpretando y revisando la misma.

17. En cuanto a las hojas estadísticas a las que se refiere el solicitante se presentaron telemáticamente a través de una aplicación específica con el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, por lo que no se dispone de copia de dichas hojas en ningún formato o soporte.

18. En cuanto a la alusión a la falta de firma de los documentos aportados significar, que de conformidad con el CI/004/2015 del CTBG, hemos procedido a la ponderación de la publicidad de las mismas, suprimiéndolas. No obstante, se informa que, el original de los documentos aportados ha sido efectivamente firmado.

19. En cuanto a la falta del índice, no se ha considerado necesario incluirlo, debido a que lo que se proporcionó al solicitante eran documentos objeto de publicidad activa, no resultando necesario aportar ningún índice, debido a su volumen.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG](#)³, en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo](#)

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

de Transparencia y Buen Gobierno⁴, la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su artículo 12⁵, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"*.

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

3. Con carácter previo, cabe señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha pronunciado en expedientes de reclamación anteriores, iniciados por el mismo reclamante, como la R/741/2018⁶, en el que se concluye:

En cuanto al fondo del asunto, la cuestión principal que aquí se plantea es la legitimidad de las organizaciones sindicales para solicitar información al amparo de la LTAIBG.

A este respecto, además del criterio favorable mantenido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como queda reflejado en los diversos expedientes de reclamación tramitados que fueron instados por representantes sindicales, los Tribunales de Justicia han amparado el derecho de los sindicatos a presentar solicitudes de información en aplicación de la LTAIBG.

- Sentencia 93/2017, de 17 de julio de 2017, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 4 de Madrid en el PO 47/2016

"El artículo 12 de la LTAIBG reconoce del derecho de acceso a la información pública a todas las personas, sin distinción". "No cabe calificar el artículo 40.1.f) del EBEP de" régimen

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&tn=1&p=20181206#a12>

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018.html

específico de acceso a la información”, en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84.”

- Sentencia 82/2018, de 6 de julio de 2018, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid en el PO 50/2017

Es esa prevalencia del interés público del derecho de acceso, reconocido constitucionalmente, la que obliga a que las decisiones que se adopten ante una solicitud como la planteada estén informadas por un objetivo primordial, cual es el de dotar de la mayor eficacia a dicho derecho, siendo posible limitarla única y exclusivamente en los supuesto legalmente previstos.(...)el hecho de que la Junta de Personal tenga como una de sus funciones recibir información sobre política de personal, evolución de las retribuciones, evolución del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento, no puede ser calificado como un régimen específico de acceso a la información pública, pues no contiene ninguna regulación relativa a la forma y modos en que puede acceder a dicha información y los medios y procedimientos para hacerla efectiva.(...) De un lado porque las Juntas de Personal son órganos de representación de los funcionarios públicos, mientras que la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se efectúan en las Mesa de Negociación, en cuyo seno de “los representantes de las Administraciones Públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones” (arts. 31 a 38 del EBEP). De manera que puede eventualmente haberse entregado tal información a los sindicatos o pactarse con ellos la forma de hacerlo, pero esto no impide que la Junta de Personal que no interviene en tales acuerdos y pactos pueda solicitar es misma información con fundamento en el derecho a la información reconocido y regulado en la LTBG.(...)el considerar que hay que limitar el acceso a los datos de todos y cada uno de los funcionarios que desempeñen puestos de trabajo en la AEAT es un razonamiento tan generalizado y sin matices que no puede ser calificado como proporcionado, ni mínimamente justificado, ni atiende tampoco a las circunstancias del caso concreto, sino que lo extiende y refiere en general a todos los funcionarios de la entidad, por lo que no puede entenderse ajustado a lo que exige el art. 14.2 de la LTBG para restringir o limitar el derecho de acceso.

En similares términos se pronuncia la Sentencia 5/2019, de 21 de enero de 2019, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6 de Madrid, sobre el ejercicio de acceso a la información del Comité de Empresa de la agencia EFE.

4. Por otro lado, y en cuanto a la cuestión controvertida, cabe recordar que la Administración considera en su resolución sobre el derecho de acceso que ha facilitado al interesado toda la información disponible en relación con los expedientes del II y III Convenio Colectivo de

Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, mientras que el reclamante alega que falta una parte importante de la información solicitada, como por ejemplo:

- *informe emitido por el Ministerio de Fomento, en calidad de Ministerio de adscripción, la memoria económica firmada por Puertos del Estado,*
- *acuerdos, pactos o instrumentos similares, (...) relativos a la determinación y modificación de las condiciones retributivas del personal laboral.*
- *hojas correspondientes del convenio modificadas y firmadas por los componentes de la Comisión Negociadora deberán aportar un nuevo soporte informático en el que se incluyan las modificaciones efectuadas.*
- *notificación a la Comisión Negociadora del Convenio al objeto de que procedan a efectuar las oportunas correcciones o aclaraciones de los extremos del Convenio indicados.*
- *informe favorable emitido por los Ministerios de Economía v Hacienda y Administraciones Públicas (Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones.*

Además, de Oficios de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Dirección General de la Función Pública, incluso se hace referencia a faxes, informes de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, etc.

A este respecto, hay que señalar que en relación con toda la información que el reclamante manifiesta que falta, la Administración considera, por un lado, que es de aplicación de aplicación las causas de inadmisión previstas en la letra c) del artículo 18.1 de la LTAIBG, que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Fundamenta la Administración su argumentación en que *las negociaciones del II y III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, dieron lugar a la generación de una ingente documentación (...) se trata de documentación que podría remontarse al año 2000, es decir, de hace 19 años, con más de un millar de documentos, comprendiendo documentación auxiliar, preparatoria o de apoyo para todos los intervinientes en la negociación (documentación intercambiada con las distintas Autoridades Portuarias para obtener un consenso empresarial, sindicatos llamados a la negociación y órganos de la administración competentes), o documentación que no llegó a culminar con la autorización del Ministerio de Hacienda y Función Pública.*

5. Atendiendo al motivo de la denegación de la información alegado, ha de recordarse que respecto del concepto de reelaboración, este Consejo de Transparencia aprobó en virtud de las potestades del artículo 38.2 a) de la LTAIBG⁷, el Criterio Interpretativo CI/007/2015⁸, de 12 de noviembre, que se resume a continuación:

“(...) será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicables al caso concreto.

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.*

Asimismo, debe contarse también con la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia:

- La Sentencia 60/2016, de 25 de abril, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Madrid⁹, razona que “El artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁸ <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”.

- La [Sentencia dictada en el recurso Apelación 63/2016 por la Sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional](#)¹⁰ señala que *“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” (...).*

- O la Sentencia 42/2019, de 13 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Madrid concluye que *“(...) el artículo 13 de la citada ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. **En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene** y cuya obtención no es sencilla pues implica ir analizando todos y cada uno de los documentos generados en el espacio de 22 años.”*

6. Teniendo en cuenta lo anterior, en el presente caso, aunque las causas de inadmisión deben ser aplicadas de manera restrictiva, coherente y proporcionada, puesto que la regla general es la de facilitar el acceso a la información pública y deben ser justificadas de manera clara, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información y, por lo tanto, encuadrable en la causa de inadmisión señalada, dado que ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, según indica la Administración, *ha de remontarse a documentación que comenzó a generarse desde el año 2000, hace 19 años, comprendiendo más de un millar de documentos* y aunque no se pueda comprobar exactamente, si ha de ser, por lo menos, anterior al Acta de la Mesa Negociadora fechada en 2005 correspondiente al II Convenio Colectivo.

Dicho lo anterior, hay que tener en cuenta en el presente supuesto el mencionado criterio de este Consejo de Transparencia, que recordemos determina que sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo

¹⁰ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/recursos_jurisprudencia/Recursos_AGE/2015/1_RTVE_1.html

también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración. A juicio de este Consejo, dichas circunstancias concurren en el presente supuesto, entre otras cosas, porque si se comprueban todos los documentos e informes a los que hace referencia el solicitante en su reclamación, algunos de los cuales están referenciados, a su vez, en otros documentos que han sido proporcionados por el Ministerio de Trabajo, según indica expresamente, el volumen a localizar parece más que considerable, y en un período muy amplio.

Asimismo, cabe señalar que debido al volumen de la información generada, que como se ha indicado se puede presuponer en atención a los años de negociación, a juicio de este Consejo de Transparencia puede darse la circunstancia concreta y justificada en que el acceso a la información afecte a alguno de los bienes e intereses especificados en el artículo 14 de la LTAIBG (límites). A estos efectos, la Administración, si bien no puede hacer una aplicación generalizada de los límites al acceso solicitado, debe proceder a su valoración y debida justificación caso por caso. Como ha alegado la Administración, y compartimos *nos encontramos ante documentación que en algunos supuestos podría recoger datos personales, información confidencial, de estrategia negociadora, documentación auxiliar, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones internas, etc., debiendo ponderarse en cada caso si concurren los límites o supuestos de inadmisión que recoge la LTAIBG.*

Esta circunstancia implicaría, en nuestra opinión y en base a lo razonado, un tratamiento previo de la información al objeto de poder proporcionársela al reclamante, según lo dispuesto en la LTAIBG, producir información que antes no tenía en los términos solicitados, es decir, *la información que se solicita requiere una elaboración y tarea de confección por no ser fácilmente asequible acceder a ella.*

Todo ello, implicaría, como manifiesta la Administración y comparte este Consejo una labor previa de reelaboración de la información que quedaría incardinada en la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 c) de la LTAIBG.

7. Por otra parte, considera la Administración que también sería de aplicación al supuesto que nos ocupa la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 e) que dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.* Argumenta la Administración que se considera que *1. La solicitud no encaja en la finalidad de la norma; 2. La petición resulta abusiva por cuanto el volumen de solicitudes realizadas por este ciudadano, es un reflejo del ejercicio abusivo*

de este derecho, desde una perspectiva cualitativa; 3. Atender a esta petición obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que se tiene encomendado.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la [Sentencia de 1 de febrero de 2006](#)¹¹ (rec. núm. 1820/2000). Esta doctrina jurisprudencial se basa en la existencia de unos límites impuestos al ejercicio de los derechos, límites de orden moral, teleológico y social.

Se trata de una institución de equidad que, para poder ser apreciada, exige la verificación de que la conducta valorada cumple los siguientes requisitos:

(1) Aparentemente es correcta pero representa, en realidad, una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna; y (2) Genera unos efectos negativos, normalmente daños y perjuicios.

Además, de la base fáctica debe resultar patente (a) una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo); y (b) una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (anormalidad en el ejercicio del derecho).

Aplicada esta doctrina al derecho de acceso a la información, este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a), aprobó [el Criterio Interpretativo CI/003/2016](#), que se pronuncia en los siguientes términos:

2.2. Respecto del carácter abusivo de la petición de información.

El artículo 18.1. e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

¹¹ <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-civil-n-20-2006-ts-sala-civil-sec-1-rec-1820-2000-01-02-2006-4201911>

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: "Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho".

Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos

Conocer cómo se toman las decisiones públicas

Conocer cómo se manejan los fondos públicos

Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY cuando:

No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.

Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.

Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

8. Por otro lado debe también recordarse que el artículo 7 del Código Civil dispone que *Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que:*

- *por la intención de su autor,*
- *por su objeto o*
- *por las circunstancias en que se realice, sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar... a la adopción de las medidas... administrativas que impidan la persistencia en el abuso.*

Según numerosas sentencias (SS 14/2/86, 29/11/85, 7/5/93, 8/6/94, 21/9/87, 30/5/98, 11/5/91, entre otras), el abuso de derecho¹²:

- presupone carencia de buena fe. La buena o mala fe es un concepto jurídico que se apoya en la valoración de conductas deducidas de unos hechos. Para la apreciación de la buena fe (ésta, según doctrina se presume) o mala fe (que debe acreditarse) hay que tener en cuenta hechos y circunstancias que aparezcan probados.

- impone la exigencia de una conducta ética en el ejercicio de los derechos. El abuso de derecho procede cuando el derecho se ejercita con intención decidida de causar daño a otro o utilizándolo de modo anormal. Su apreciación exige que la base fáctica ponga de manifiesto las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y las subjetivas (ausencia de interés legítimo o voluntad de perjudicar).

- El abuso viene determinado por la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima y la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Una interpretación del derecho de acceso a la información pública regulado en la Ley 19/2013 que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado del mismo afectaría en sí mismo, perjudicándolo, el objeto y finalidad de la propia norma.

Añadido a lo anterior, la solicitud planteada debe analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda

¹² <https://www.iberley.es/jurisprudencia/abuso-derecho>



vez que, en no pocas ocasiones como ha quedado destacado en los antecedentes de hecho y atendiendo al tipo de información requerida, ciertamente podría cuestionarse su utilidad para garantizar el interés común en conocer la actuación pública, poder participar en la misma y exigir responsabilidades por las decisiones de los organismos públicos; todos ellos, pilares fundamentales y ratio iuris de la LTAIBG. Así, debe recordarse que es la protección del interés general en la transparencia pública, como bien común de nuestra sociedad, la que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, de carácter privado, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

Como argumenta la Administración y este Consejo de Transparencia comparte *la reclamación formulada, es un ejemplo de un uso instrumental de la LTAIBG no acorde con la finalidad perseguida por dicha norma, por cuanto debe tenerse en cuenta, a nuestro juicio, que la cuestión planteada por el reclamante, viene referida a la documentación emanada de unas negociaciones, las de ambos convenios colectivos, amparadas por la libertad de pactos entre las partes legitimadas para negociar, no encajando la información contenida en dicha documentación con la finalidad perseguida por la LTAIBG, que básicamente supone someter al escrutinio de los ciudadanos, las decisiones públicas tomadas por los poderes públicos.*

Asimismo, hay que tener en cuenta en relación con los procesos de negociación colectiva a los que se refiere la solicitud de información, que la Administración ha confirmado que *se ha llevado a cabo cumpliendo escrupulosamente las obligaciones de publicidad que establece su legislación sectorial, yendo incluso más allá, al haberse publicado todas y cada una de las actas de las reuniones mantenidas, documentación a la que ha tenido acceso el solicitante, y que se encuentra disponible en la web de Puertos del Estado, en el enlace indicado.* A lo que hay que añadir, que al solicitante le han sido facilitados todos los documentos que se indican en la Resolución, y que se han reflejado en los antecedentes de hecho, correspondientes al II y II Convenio Colectivo, con lo que a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se ha garantizado el derecho de acceso ejercido, no estando el resto de lo reclamado, como se ha indicado.

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

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 5 de noviembre de 2019, contra la resolución, de fecha 15 de octubre de 2019, de PUERTOS DEL ESTADO (MINISTERIO DE FOMENTO).

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre¹³](#), 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 octubre¹⁴](#), 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](#).

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

¹³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

¹⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>