



- Copia del informe de la CECIR (Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones) de 2023 que evalúa el cumplimiento de la APM de Málaga con las directrices de contención del gasto en materia de retribuciones del personal
- Observaciones específicas realizadas por Hacienda para la APM de Málaga
- Limitaciones, deslizamientos o correcciones señaladas
- Documentación de las masas adicionales autorizadas para 2022:
- Comunicación oficial de Puertos del Estado autorizando las masas adicionales de desarrollo profesional (29.645,26€) y productividad (30.598,14€)
- Condiciones y prioridades establecidas para su aplicación
- Fechas de autorización y comunicación a la APM
- Estado de ejecución y aplicación de las masas adicionales 2022:
- Cantidades efectivamente aplicadas hasta la fecha
- Conceptos a los que se han destinado (regularizaciones, promociones, etc.)
- Saldo pendiente de aplicación
- Justificación documental de cualquier modificación en la aplicación inicial prevista

IV. INFORMACIÓN SOBRE EL REMANENTE IDENTIFICADO TRAS GESTIONES CON PUERTOS DEL ESTADO

- Documentación sobre el remanente de aproximadamente 90.000€ identificado tras las recientes gestiones de la APM con Puertos del Estado:
- Origen específico del remanente: ¿Corresponde al ejercicio 2022, 2023 u otro período? En caso de corresponder a ejercicios anteriores, indicar las partidas presupuestarias de origen y su justificación.
- Naturaleza del remanente: ¿Se trata de masa salarial no ejecutada, diferencias entre masa autorizada y gastada, ahorros generados, u otro concepto?
- Comunicación oficial de Puertos del Estado informando de la existencia de este remanente y autorizando su uso para el desarrollo profesional de la plantilla
- Fecha de identificación y comunicación del mismo a la APM



-Condiciones de aplicación establecidas por Puertos del Estado para este remanente, incluyendo si su aplicación debe limitarse al personal que formaba parte de la plantilla en 2022 o si puede extenderse a personal posterior.

-Documentación de las gestiones realizadas con Puertos del Estado:

-Correspondencia, actas o informes de las reuniones mantenidas en Madrid

-Solicitudes realizadas por la APM a Puertos del Estado sobre masas salariales y la problemática de las movilidades funcionales

-Respuestas y aclaraciones recibidas de Puertos del Estado

V. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

-Plantilla de personal con derecho a las masas de 2022:

-Censo de trabajadores con contrato indefinido a tiempo completo durante el ejercicio 2022

-Desglose por colectivos y categorías profesionales

-Aplicación de las medidas de ahorro del III Convenio Colectivo:

-Informe sobre la aplicación de la reducción del 50% en complementos de superior categoría prevista en la memoria económica del Convenio

-Estado de las movilidades funcionales y su impacto en la masa salarial

- Medidas adoptadas para evitar la creación de nuevas situaciones irregulares (...)».

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 16 de octubre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que no había obtenido respuesta expresa y que fuera atendida su solicitud.

4. Con fecha de registro de salida de 16 de octubre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las

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



alegaciones que considere pertinentes. El 5 de noviembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que aporta:

- Resolución de 29 de octubre de 2025 de la Autoridad Portuaria de Málaga en la que señala lo siguiente:

«(...) 1. Derivado de lo dispuesto en los artículos 17 y 20 de la LTAIBG, en concordancia con el artículo 31 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Málaga, es el órgano competente para resolver las solicitudes relativas a información que obre en su poder, por afectar al ámbito de las funciones que tiene encomendadas.

La LTAIBG, en su artículo 12, regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 [lo reproduce]

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación con información que existe, por cuanto está en posesión del Organismo que la recibe, bien porque éste la ha elaborado, o bien porque obra en su poder por haberla obtenido en el desarrollo de sus funciones, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas.

Esto es, el objeto del derecho de acceso a la información pública está conformado por los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos obligados por haber sido adquiridos o elaborados en el ejercicio de sus funciones; por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencia es condición necesaria para el ejercicio del derecho.

2. La LTAIBG también establece unos límites al derecho de acceso, recogidos en su artículo 14, así como unas causas de inadmisión, en su artículo 18. La invocación de unos y otras, en la medida en que constituyen una restricción del derecho a acceder a la información pública, debe ser convenientemente motivada y justificada en la resolución que se adopte.

3. Analizada la solicitud que nos ocupa, conviene situarla en su contexto, cuestión que no es baladí, por las razones que se exponen a continuación.

El solicitante, (...), es un sindicalista de UGT en la APM, por lo que conoce, bien toda la información que solicita o, al menos, gran parte de la misma.

Siendo conscientes de que la condición del solicitante, no es un requisito relevante a la hora de garantizar el derecho de acceso a la información en el ámbito de la



LTAIBG, se considera oportuno traer a colación su vinculación con el sindicato al que pertenece, por cuanto dicha condición, supone la concurrencia de un hecho notorio: que conoce la información que solicita, ya sea porque dispone de la misma en su condición de sindicalista, o porque se encuentra publicada en las páginas web de Puertos del Estado¹, o de la APM, como conoce, o debería conocer.

Todo ello, inevitablemente, le despoja de su interés legítimo en la petición de acceso que nos ocupa. A mayor abundamiento, el solicitante es consciente de que dispone de procedimientos de acceso a información en el ámbito sindical que le permitirían obtener la información que precise, en el caso de no disponer de ella, a fin de ejercer su derecho fundamental en el desarrollo de la actividad sindical, vía que ya contempla la propia LTAIBG (Disposición adicional primera, apartado 2 de la LTAIBG).

Por las razones apuntadas, no se aprecia que en esta solicitud resida un interés legítimo en conocer cómo actúan los poderes públicos y cómo se manejan los fondos públicos, sino más bien al contrario, se aprecia una ausencia de interés legítimo por cuanto la única finalidad posible de esta solicitud, habida cuenta de la condición apuntada del solicitante, es colapsar el funcionamiento de un determinado organismo, la APM. Y ello, por cuanto su solicitud comprende un cuestionario de 31 solicitudes, en racimo, sobre cuestiones ya conocidas por el solicitante.

Llegados a este punto, la cuestión jurídica que se suscita en la presente resolución es la efectiva concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, que comprende aquellas peticiones abusivas, i.e. “Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

Como punto de partida a la hora de aplicar dicha causa se ha de tener presente que el que derecho de acceso a la información pública es un derecho de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que, cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que “la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que



quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información” (por todas, SSTs de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)).

En particular, debe recordarse que la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG “exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley” (STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)), por lo que deberá justificarse, por un lado, ese carácter abusivo de la solicitud, por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo 7 del Código Civil (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) y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado, pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita que “en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven”, añadiendo a continuación que “el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud”; remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

Entrando ya en el análisis de la causa de inadmisión del art. 18.1e) de la LTAIBG, para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos (la negrita es nuestra):

“la doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad, exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986 , 12 de noviembre de 1988 , 11 de mayo de 1991



y 25 de septiembre de 1996); *exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).*”

Pues bien, como ya se ha expuesto anteriormente, el solicitante conoce toda, o, por darle el beneficio de la duda, casi toda, la información que solicita, lo que nos lleva, inevitablemente, a concluir que existe una base fáctica en la anormalidad del ejercicio de su derecho de acceso a la información al hacer uso de la LTAIBG, ya que de su condición de sindicalista de UGT en la APM, es notorio que ya la conoce.

Constatado el carácter extralimitado del derecho, debe comprobarse si, además, se detecta la falta de justificación con la finalidad de la ley. Desde esta perspectiva subjetiva, ha de partirse de la premisa de que una 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 y conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos y bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

Pues bien, el interés del solicitante no puede ser otro, que colapsar el funcionamiento del organismo al que se dirige, la APM, por cuanto ya conoce la información que solicita, concurriendo por tanto, el requisito subjetivo que sienta la doctrina del Tribunal Supremo antes mencionada (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo).

Y es que además, el solicitante emplea la técnica acuñada por el CTBG como técnica de “solicitudes en racimo” (agrupando en una sola petición, 31 solicitudes de forma individualizada), caracterizadas por el hecho de que cada solicitud se descompone, a su vez, en una multiplicidad de peticiones sobre los aspectos más heterogéneos y variados, abarcando, en el caso que nos ocupa, desde un informe sobre masa salarial, al censo de personal de la APM. Esta diversidad y, a la vez, disparidad en la información cuya obtención se pretende, supone para el órgano que debe tramitar y resolver tales solicitudes un gravamen desproporcionado respecto del valor que para los fines de la LTAIBG aporta el conocimiento de tal información.

En resumen, confluyen los dos requisitos que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo para poder aplicar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

Con base en lo anterior, este Organismo público RESUELVE: INADMITIR el acceso a la solicitud presentada al amparo de la LTAIBG en los términos señalados (...).».



- Informe de la Autoridad Portuaria de Málaga de 30 de octubre de 2025 que recoge sus alegaciones al expediente de reclamación en los siguientes términos:

«En relación con el expediente 2285/2025 de referencia, iniciado por ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en fecha 16/10/2025 y en el cual se concede a esta Autoridad Portuaria de Málaga (en adelante APM) un plazo de quince días para remitir copia completa de las actuaciones derivadas de la solicitud de acceso a información formulada por [la persona reclamante] el día 04/06/2025 (que se íntegramente por reproducida a través del presente acto) y para formular informe con las alegaciones que se estimen pertinentes para la resolución de la Reclamación en cuestión, por el presente acto, en tiempo y forma, se participa:

Que con fecha 29/10/2025 por el Presidente de la APM ha sido emitida resolución en relación con la solicitud de acceso a información formulada [la persona reclamante] en fecha 04/06/2025, de la que trae causa el expediente de referencia, acordando la Inadmisión a trámite de la citada solicitud de acceso a información, al entender la concurrencia de la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (dándose por reproducida la resolución de Inadmisión en cuestión y adjuntándose la misma al presente acto).

Asimismo, se participa que en las presentes actuaciones solo constan la solicitud de acceso a información y posterior reclamación ante el CTBG formuladas por [la persona reclamante] (ambas en poder de ese CTBG) y la resolución de inadmisión a trámite de fecha 29/10/2025 referida sucintamente en el párrafo anterior.

Lo que se participa a ese Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno a los efectos oportunos»

5. Con fecha 5 de noviembre de 2025 el reclamante presenta un nuevo escrito de ampliación de la reclamación presentada a la luz de la resolución de 29 de octubre de 2025 adoptada. En dicho escrito dispone que:

«PRIMERO: La APM rechaza mi solicitud mediante resolución de 29 de octubre de 2025 con los siguientes argumentos: (1) que conozco la información por ser sindicalista; (2) que no existe interés legítimo; (3) que se trata de solicitudes "en racimo" abusivas; y (4) que carece de finalidad de transparencia. Cada uno de estos argumentos es jurídicamente insostenible, como demostraré.



La APM afirma que conozco "bien toda la información que solicito o, al menos, gran parte de la misma" por mi condición de sindicalista. Esta premisa es falsa por razones documentales claras:

1. Información no disponible en el Comité de Empresa

Mi solicitud pide explícitamente documentación específica que no forma parte de los asuntos ordinarios del Comité:

- Informe de la CECIR (Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones) evaluando el cumplimiento de la APM.
- Comunicaciones internas entre Puertos del Estado y la APM sobre el remanente de 90.000€.
- Actas de reuniones mantenidas en Madrid entre APM y Puertos del Estado.
- Criterios específicos establecidos por Puertos del Estado para aplicación del remanente.

Ninguno de estos documentos ha sido nunca presentado en el Comité de Empresa. La APM no facilita informes de órganos superiores ni correspondencia con Puertos del Estado.

2. La propia APM reconoce que cierta información no existe En su propia resolución, la APM escribe: "Se hace constar que no existe el referido informe [de la CECIR de 2022]". Esto es una confesión. Si la APM dice que cierta información "no existe" en sus registros, es imposible que un sindicalista, sin acceso a archivos internos, la tenga.

3. Acceso sindical vs. acceso de transparencia son vías distintas

La APM apunta que dispongo "de procedimientos de acceso a información en el ámbito sindical". Esto es cierto. El artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores obliga a la empresa a informar al Comité sobre cuestiones relevantes. Pero precisamente porque la APM incumple esa obligación es por lo que recorro a la ley de transparencia. No es un "abuso" utilizar una vía legal cuando la otra falla. Es el remedio previsto por el ordenamiento.

SEGUNDO: La APM sostiene que el único interés posible es "colapsar el funcionamiento del organismo" y que, por tanto, no existe interés legítimo. Esta deducción es arbitraria y carece de base empírica.

1. Mi interés es verificar la legalidad de decisiones económicas que me afectan como trabajador

La solicitud responde a un contexto concreto y documentado: la APM ha aplicado una reclasificación de personal con efectos retroactivos desde 2023, pero ha omitido



comunicar la existencia del remanente de 90.000€ hasta agosto de 2025. La información sobre masas salariales 2022 es imprescindible para verificar si esa reclasificación fue legal, si se aplicó conforme a las limitaciones impuestas por Hacienda, y si el remanente fue utilizado adecuadamente.

Esto es interés legítimo: poder verificar si fondos públicos fueron aplicados correctamente.

2. Ser sindicalista no invalida el derecho de acceso

La APM confunde la condición del solicitante con la validez de la solicitud. La ley de transparencia no excluye a sindicalistas, ni los supone "automáticamente informados".

Muchos casos de conflictividad laboral exigen precisamente que los representantes sindicales acudan a transparencia porque la empresa oculta información crucial.

3. No existe "voluntad de perjudicar" ni "abuso de derecho"

Para que concurra abuso de derecho, conforme a la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870), debe existir una "ausencia de finalidad seria y legítima". Mi solicitud tiene una finalidad seria: proteger los derechos retributivos de los trabajadores de la APM. No es caprichosa ni discriminatoria.

TERCERO: La propia APM reconoce en mi solicitud original que ya ha sido objeto de resoluciones del Consejo de Transparencia por incumplimiento de plazos. Sin embargo, aquí vuelve a incumplir:

- Plazo legal: 1 mes desde el 4 de junio = hasta el 4 de julio.
- Prórroga máxima legal 20 días = hasta el 24 de julio.
- Resolución efectiva: 29 de octubre = 118 días de retraso sobre el plazo máximo. (Y se notifica el día 5 de noviembre.)

Además, la resolución de inadmisión emitida el 29 de octubre es en sí misma tardía. Una inadmisión debe resolverse en los plazos ordinarios de la ley, no tras cuatro meses de silencio. La tardanza convierte la resolución en sospechosa de motivación ex post facto.

Por todo lo anterior, SOLICITO al Consejo de Transparencia que:

1. Revoque la resolución de inadmisión de la APM por carecer de fundamento legal y por incurrir en motivación arbitraria.
2. Ordene a la APM que facilite la información solicitada conforme a la ley de transparencia, en plazo máximo de 15 días desde la notificación de vuestra resolución.
3. Reconozca el incumplimiento sistemático de plazos por parte de la APM y considere, conforme al artículo 47.2.a) del Proyecto de Ley de Transparencia, si



resulta procedente derivar los hechos a las autoridades competentes para imposición de sanciones administrativas.

4. Se inste a la APM a revisar sus procedimientos internos de transparencia, dada la reiteración de incumplimientos, y se le recomiende designar un responsable específico para garantizar el cumplimiento de plazos en futuras solicitudes.

La información solicitada es pública, es relevante para la defensa de derechos laborales, y su acceso no perjudica a terceros. No existe causa legal que justifique su denegación.

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que debe interpretarse de forma expansiva, no restrictiva».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “formato o soporte”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los

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

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>

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

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



sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en el antecedente 1 de esta resolución.
4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que *«[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»*.

En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que *«con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta»*.

5. No obstante, lo anterior el organismo dictó extemporáneamente resolución expresa de inadmisión -ex art.18.1.e) LTAIBG-, que aportó en fase de alegaciones sosteniendo el carácter abusivo de la solicitud toda vez que el solicitante, al ser un sindicalista de la entidad reclamada, conocía la información solicitada o la mayoría de ella; lo cual le despojaba del interés legítimo en su petición, más aún cuando -en su condición de tal- disponía de otros cauces para acceder a esa información (ex Disposición Adicional primera 2 LTAIBG). De todo ello colegía la AP de Málaga que el único interés del solicitante era colapsar el funcionamiento de la entidad reclamada careciendo de interés legítimo y falta de justificación con la finalidad de la ley.

A la luz de la resolución adoptada y remitida, el interesado presentó escrito de ampliación de la reclamación señalando que era falso que por su condición de sindicalista ya conociera la información solicitada, sin perjuicio de que



documentación específica solicitada no formaba parte de los asuntos ordinarios del Comité de empresa. A ello añadió que, si bien es cierto que el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores obliga a la empresa a informar al Comité sobre cuestiones relevantes, había solicitado la información a través de la LTAIBG, precisamente porque la empresa incumplía con esa obligación. Junto a ello esgrimió un interés legítimo en su acceso consistente en proteger los derechos retributivos de los trabajadores de la AP de Málaga.

6. Sentado lo anterior procede, verificar si, en este caso, concurre la causa de inadmisión a que se refiere el artículo 18.1.e) LTAIBG que permite inadmitir a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

El punto de partida del análisis es que el derecho de acceso a la información pública es un derecho público subjetivo de rango constitucional que goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento, por lo que cualquier restricción de su eficacia habrá de partir de una interpretación estricta de los límites y deberá justificar de manera expresa la proporcionalidad de su aplicación. Así lo exige una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se reconoce que *«[l]a formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»* [por todas, SSTs de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES:TS:2017:3530) y de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)].

Ahora bien, el artículo 18.1.e) LTAIBG, habilita a rechazar las solicitudes de información que sean *«manifiestamente repetitivas»* o que *«o que tengan un carácter abusivo»*; supuestos ambos que, a pesar de su interrelación, tienen su propio ámbito de actuación.

Específicamente, con respecto al *carácter abusivo de una solicitud*, debe recordarse que la aplicación de esta causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG *«exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley»* [STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870)], por lo que deberá justificarse, por un lado, ese carácter abusivo de la reclamación —por incurrir en un abuso de derecho conforme al artículo



7 de Código Civil (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)— y, por otro, la ausencia de justificación en la finalidad de transparencia, sin que para ello resulte suficiente la persecución de un interés meramente privado —pues, en este sentido, en la sentencia citada se explicita que «en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven», añadiendo a continuación que «el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud»; remarcando, finalmente, que el interés meramente privado no puede reconducirse en todo caso a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG—.

Para estimar que el ejercicio de un derecho tiene carácter abusivo se tendrá que acreditar por tanto que se dan los presupuestos establecidos por el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia, que el propio Tribunal recopiló y sistematizó en el fundamento jurídico octavo de su Sentencia de 15 noviembre de 2010 (ECLI:ES:TS:2010:6592) en los siguientes términos:

«[I]a doctrina del abuso de Derecho, en palabras de la STS de 1 de febrero de 2006 (RC nº. 1820/2000) se sustenta en la existencia de unos límites de orden moral, teleológico y social que pesan sobre el ejercicio de los derechos, y como institución de equidad exige para poder ser apreciado, una actuación aparentemente correcta que, no obstante, representa en realidad una extralimitación a la que la ley no concede protección alguna, generando efectos negativos (los más corrientes daños y perjuicios), al resultar patente la circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, así como la objetiva de exceso en el ejercicio del derecho (Sentencias de 8 de julio de 1986, 12 de noviembre de 1988, 11 de mayo de 1991 y 25 de septiembre de 1996); exigiendo su apreciación, en palabras de la Sentencia de 18 de julio de 2000, una base fáctica que proclame las circunstancias objetivas (anormalidad en el ejercicio) y subjetivas (voluntad de perjudicar o ausencia de interés legítimo)».

En el presente caso la AP de Málaga no sólo no ha justificado -conforme a la LTAIBG- la concurrencia de ese carácter abusivo de la solicitud, sino que además lo ha vinculado a una supuesta falta de interés legítimo del interesado dada su condición de sindicalista de la entidad. Extremo éste no sólo no contemplado en la LTAIBG sino de todo punto inaceptable toda vez que, como es conocido, el artículo 17 LTAIBG no



exige ser titular de derecho subjetivo o interés legítimo alguno para sustentar una petición de acceso a la información, sino que además, la condición de representante sindical de la entidad lejos de debilitar su posición en el ejercicio del derecho de acceso, lo refuerza en aras al interés público que se deriva de la función control y fiscalización que desempeña sobre la entidad reclamada, sobre todo, cuando se trata de información relativa a decisiones de índole económico o retributivo (relativa a la masa salarial) vinculada a la defensa de los intereses colectivos de los trabajadores, cuyo interés superior es indudable que es mayor que cuando la solicitud procede de una persona ajena a la organización, lo cual justifica en este caso la vinculación de la petición con la finalidad de la LTAIBG.

En tal sentido es jurisprudencia consolidada la que establece que:

«El derecho a la información de los sindicatos es una manifestación del derecho fundamental a la libertad sindical, reconocido en el artículo 28.1 de la Constitución Española y desarrollado en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), que reconoce en su art. 2.1 d) «el derecho a la actividad sindical», regulando su ejercicio dentro de la empresa en sus artículos 8 a 11, pues la libertad sindical no solo comprende el derecho de constitución, afiliación y actividad sindical, sino también el ejercicio de funciones representativas y de defensa de los intereses de los trabajadores, lo que incluye el acceso a la información relevante para el cumplimiento de esas funciones como contenido adicional del mismo.»

En efecto, el contenido de la libertad sindical consagrada en el artículo 28.1 de la CE comprende junto a una vertiente exclusivamente organizativa o asociativa, una vertiente funcional del derecho, integrada por el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores, en suma, a desplegar los medios de acción necesarios para que puedan cumplir eficazmente las funciones que constitucionalmente les corresponden, con la libertad de organización y actuación que les autoriza la Constitución y la Ley -como se deriva de una interpretación sistemática de los artículos 7 y 28 CE efectuada según el canon hermenéutico del art. 10.2 CE que llama a los textos internacionales ratificados por España (Convenios núms. 87 y 98 OIT), según declara la STC nº 213/2002, de 11 de noviembre). Los sindicatos disponen de un ámbito esencial de libertad para organizarse y actuar de la forma que consideren más adecuada a la efectividad de su acción, dentro, claro está, del respeto a la Constitución y a la Ley.

En definitiva, tal y como afirma la sentencia de instancia, la disposición de información sobre asuntos laborales y condiciones de trabajo constituye un medio



imprescindible para que los sindicatos ejerzan su actividad, como se deduce del artículo 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y del artículo 10.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de Agosto, de Libertad Sindical.» (STS de 29 de septiembre de 2025 - ECLI:ES:TS:2025:4528)

Lo anterior lo es sin perjuicio de que puedan efectivamente existir otros cauces específicos para el ejercicio de acceso por parte de los representantes sindicales -ex artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores- el cual reconoce al comité de empresa el “derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma” en los términos que en el mismo se prevé; cuyas prescripciones no conforman una regulación autónoma y diferenciada del derecho de acceso a la información pública que configure un régimen jurídico específico completo y alternativo al previsto con carácter general en la LTAIBG, por cuya virtud quede desplazada la LTAIBG (ex disposición adicional primera- de la LTAIBG).

En consecuencia, a juicio de este Consejo no concurre en este caso la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG.

7. De otro lado, precisa destacar también que la AP de Málaga no ha tomado siquiera en consideración la posibilidad de proporcionar un acceso parcial a la información solicitada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 LTAIBG en relación con el artículo 14.2 de la Ley, realizando así una aplicación proporcionada de la posible restricción al acceso, en el supuesto en que la misma estuviera justificada. Recuérdese al respecto que lo procedente en estos casos no es denegar el acceso a toda la información sin más, sino conceder un acceso parcial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la LTAIBG (*«En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida»*).

Como ha subrayado el Tribunal Supremo, el *principio de proporcionalidad* rige también para la concesión del acceso parcial: *«El juicio de proporcionalidad requerido por el artículo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del artículo*



14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada» (STS de 25 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574). Por tanto, la proporcionalidad en la aplicación de los límites del artículo 14.2 LTAIBG obliga al órgano competente a que, antes de resolver en sentido negativo, valore cuidadosamente la posibilidad de conceder un acceso parcial a los contenidos no afectados por los límites (o causas de inadmisión); y, únicamente cuando ello no sea posible (ya sea porque toda la información esté afectada, o porque la parte restante carece de sentido o lo distorsione), podrá denegar el acceso a toda la información solicitada, justificando debidamente en su resolución las razones que impiden conceder el acceso parcial.

Por otra parte, es necesario tener presente que, tras la entrada en vigor del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009, los mandatos contenidos en el artículo 16 LTAIBG han de interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio, según el cual, *«Si se aplicase una limitación a una parte de la información contenida en un documento público, la autoridad pública debería comunicar, no obstante, el resto de la información contenida en dicho documento. Toda omisión debería especificarse claramente.»*. A su vez, estas previsiones del Convenio han de aplicarse teniendo en cuenta lo precisado en su Memoria Explicativa en la que se puntualiza que *«deberá indicarse claramente dónde y cuánta información se ha suprimido»* y que *«siempre que sea posible, también deberá indicarse en la decisión la limitación que justifica cada supresión»*.

Del contenido de estos artículos se derivan las siguientes prescripciones que deberán ser observadas por los sujetos obligados a la hora de resolver las solicitudes de acceso a la información: a) no cabe denegar el acceso a la totalidad de la información solicitada cuando los límites legales afecten sólo a una parte (salvo cuando resulte una información distorsionada o carente de sentido); b) el órgano competente ha de informar al solicitante que se ha omitido una parte de la información; c) se ha de indicar claramente cuál es la información suprimida y el límite que justifica cada supresión.

8. A la vista de todo lo anterior este Consejo entiende que procede estimar la presente reclamación.



III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE.

SEGUNDO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE. a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«**INFORMACIÓN IMPRESCINDIBLE SOBRE MASAS SALARIALES EJERCICIO 2022**

- Informe completo de masa salarial correspondiente al ejercicio 2022 emitido por el Ministerio de Hacienda y Función Pública (Dirección General de Costes de Personal) para la Autoridad Portuaria de Málaga, incluyendo:

-Masa salarial autorizada y sus conceptos desglosados

-Copia del informe de la CECIR (Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones) de 2023 que evalúa el cumplimiento de la APM de Málaga con las directrices de contención del gasto en materia de retribuciones del personal

-Observaciones específicas realizadas por Hacienda para la APM de Málaga

-Limitaciones, deslizamientos o correcciones señaladas

-Documentación de las masas adicionales autorizadas para 2022:

-Comunicación oficial de Puertos del Estado autorizando las masas adicionales de desarrollo profesional (29.645,26€) y productividad (30.598,14€)

-Condiciones y prioridades establecidas para su aplicación

-Fechas de autorización y comunicación a la APM

-Estado de ejecución y aplicación de las masas adicionales 2022:

-Cantidades efectivamente aplicadas hasta la fecha

-Conceptos a los que se han destinado (regularizaciones, promociones, etc.)

-Saldo pendiente de aplicación

R CTBG
Número: 2026-0252 Fecha: 04/03/2026



-Justificación documental de cualquier modificación en la aplicación inicial prevista

IV. INFORMACIÓN SOBRE EL REMANENTE IDENTIFICADO TRAS GESTIONES CON PUERTOS DEL ESTADO

-Documentación sobre el remanente de aproximadamente 90.000€ identificado tras las recientes gestiones de la APM con Puertos del Estado:

-Origen específico del remanente: ¿Corresponde al ejercicio 2022, 2023 u otro período? En caso de corresponder a ejercicios anteriores, indicar las partidas presupuestarias de origen y su justificación.

-Naturaleza del remanente: ¿Se trata de masa salarial no ejecutada, diferencias entre masa autorizada y gastada, ahorros generados, u otro concepto?

-Comunicación oficial de Puertos del Estado informando de la existencia de este remanente y autorizando su uso para el desarrollo profesional de la plantilla

-Fecha de identificación y comunicación del mismo a la APM

-Condiciones de aplicación establecidas por Puertos del Estado para este remanente, incluyendo si su aplicación debe limitarse al personal que formaba parte de la plantilla en 2022 o si puede extenderse a personal posterior.

-Documentación de las gestiones realizadas con Puertos del Estado:

-Correspondencia, actas o informes de las reuniones mantenidas en Madrid

-Solicitudes realizadas por la APM a Puertos del Estado sobre masas salariales y la problemática de las movilidades funcionales

-Respuestas y aclaraciones recibidas de Puertos del Estado

V. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA

-Plantilla de personal con derecho a las masas de 2022:

-Censo de trabajadores con contrato indefinido a tiempo completo durante el ejercicio 2022

-Desglose por colectivos y categorías profesionales

-Aplicación de las medidas de ahorro del III Convenio Colectivo:



-Informe sobre la aplicación de la reducción del 50% en complementos de superior categoría prevista en la memoria económica del Convenio

-Estado de las movilidades funcionales y su impacto en la masa salarial

- Medidas adoptadas para evitar la creación de nuevas situaciones irregulares (...)».

TERCERO: INSTAR a la AUTORIDAD PORTUARIA DE MÁLAGA/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

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

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>