



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno

PRESIDENCIA

RESOLUCIÓN

S/REF: 001-022121

N/REF: R/0290/2018 (100-000827)

FECHA: 07 de agosto de 2018

ASUNTO: Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED] con entrada de 11 de mayo de 2018, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 6 de marzo de 2018, [REDACTED] presentó una solicitud de acceso a la información dirigida a PUERTOS DEL ESTADO, en la que solicitaba lo siguiente:
 - *Copia del acuerdo de financiación de la Comisión Técnica de Gestión por Competencias.*
 - *Certificación de pagos anualizados, años 2017 y 2018, a los Sindicatos participantes en la Comisión Técnica de Gestión por Competencias.*
2. Mediante Resolución de fecha 22 de marzo de 2018, PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE FOMENTO, comunicó a [REDACTED] lo siguiente:
 - *Se trata de un documento cuyas características se verían reflejadas en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; es decir, nos encontraríamos ante una de las causas de inadmisión.*
 - *En efecto, hay que poner de manifiesto, en primer lugar, que, según se expone en el Criterio Interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia, "el desglose que incluye el apartado 18.1 .b), en: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos*

reclamaciones@consejodetransparencia.es



que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla las condiciones para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo".

- Sentado lo anterior y, en segundo lugar, se trata de un acta de un documento surgido en el seno de un grupo de trabajo creado al amparo de una comisión negociadora, entendemos que encuadrado en el citado art. 18.1 b) de la Ley 19/2013.
- No se ha efectuado pago alguno a los sindicatos participantes en esa Comisión.

A su contestación, PUERTOS DEL ESTADO adjunta el Acta de la Comisión Negociadora del III CONVENIO COLECTIVO DE PUERTOS DEL ESTADO y AUTORIDADES PORTUARIAS, celebrada el día 29 de noviembre de 2017.

Esta Resolución fue recibida por el solicitante el día 9 de abril de 2018.

3. Con fecha 11 de mayo de 2018, tuvo entrada Reclamación, fechada el 9 de mayo, de [REDACTED] ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en la que manifestaba lo siguiente:

PRIMERO.- Que, en fecha 29/ 11/2017, en el seno de la Comisión Negociadora del III Convenio Colectivo de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias se acordó la puesta en marcha, de forma inmediata, de una Comisión Técnica de Gestión por Competencias, con cinco representantes totales por cada una de las partes, social y empresarial.

SEGUNDO.- Que el "Acuerdo de financiación de la Comisión Técnica de Gestión por Competencias", no se trata, como afirma el ente público Puertos del Estado, de un documento cuyas características se verían reflejadas en el art. 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; es decir, que se encontraría ante una de las causas de inadmisión y que se trata de un acta de un documento surgido en el seno de un grupo de trabajo creado al amparo de una comisión negociadora, entendiéndose, dicho ente público, que encuadrado en el citado art. 18.1.b) de la Ley 19/2013.

El referido ente público, a la vista de dicha resolución, no niega, en ningún momento, la existencia del referido Acuerdo de financiación de la Comisión Técnica de Gestión por Competencias.

TERCERO.- Que, a entender del reclamante, al presente caso es de aplicación el criterio que consta en la Resolución, de fecha 11 /09/2017, de ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno - Ref. : R/0278/2017 - , en su punto 6 de los FUNDAMENTOS JURÍDICOS, donde se señala que: "Hecho por este Consejo de Transparencia el test del daño y del interés público a que obliga esta Ley, se alcanza la conclusión de que la información que se solicita es de marcado interés público y entronca con las funciones que legalmente tienen encomendadas las organizaciones sindicales, derivadas de la propia Constitución Española, cuyo artículo 7 consagra su papel como organizaciones básicas para la defensa y



promoción de los intereses económicos y sociales y cuyo art. 131.2 establece la participación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales en la planificación económica . . -Asimismo, hay que tener en cuenta que la "ratio legis" de la LTAIBG es someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer donde se toman las decisiones que nos afectan, como se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones.....-En consecuencia, la presente Reclamación debe ser estimada,.... - (. .). "

Por todo lo expuesto anteriormente es por lo que solicita que, teniendo por presentado este escrito, y por realizadas las manifestaciones en el contenidas, se sirva iniciar el correspondiente procedimiento, dándole el curso que en derecho proceda, y en su virtud, sea anulada la resolución contra la que se interpone esta reclamación y sea reconocido su derecho de acceso a la información en los términos expuestos en la solicitud inicialmente presentada, y que, por parte del Ente Público Puertos del Estado, se le facilite la información que consta en el primer apartado del Hecho Primero del presente recurso administrativo.

4. El 14 de mayo de 2018, se trasladó la documentación obrante en el expediente al MINISTERIO DE FOMENTO para que presentase las alegaciones oportunas. El escrito de alegaciones tuvo entrada el día 31 de mayo de 2018 y en el mismo, PUERTOS DEL ESTADO, adscrita al Ministerio, señalaba lo siguiente:
 - *La resolución cuya anulación solicita fundamentaba la inadmisión en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, entendiendo que los documentos elaborados en el seno de una comisión negociadora (o de un grupo de trabajo, como es el caso) no tienen la consideración de textos finales, sino más bien preliminares borradores que, en su caso, deberán ser acordados por la propia comisión negociadora para, después, ser elevados a la categoría de convenio colectivo.*
 - *Pero lo cierto es que, hasta el momento en que se firmen los contenidos dotándolos de fuerza normativa (u obligacional, si no alcanzara a convertirse en texto estatutario), no parece razonable considerar estas actas como textos finales a los que las partes resulten vinculadas, desatendiendo la normativa laboral en el ámbito de la negociación colectiva.*
 - *Por todo lo expuesto, solicito se tengan por presentadas estas alegaciones y en su virtud se acuerde el archivo de la reclamación planteada.*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, en relación con el artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.



2. La LTAIBG, en su artículo 12, 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. En cuanto al fondo del asunto, la Reclamación se ciñe a determinada información solicitada y aun no concedida. En concreto, el apartado relativo al acceso a la copia del acuerdo de financiación de la Comisión Técnica de Gestión por Competencias.

Conviene recordar que la Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016, señala lo siguiente: *"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía."*

Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia."

Asimismo, el Tribunal Supremo ha indicado, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, lo siguiente:

"Cualquier pronunciamiento sobre las "causas de inadmisión" que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1.c/ de dicho artículo (que se refiere a solicitudes "relativas



a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013." (...) "Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

(...)

Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley.”

4. Por su parte, el artículo 18.1 b) de la LTAIBG, invocado por la Administración para denegar el acceso solicitado, dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.* El Criterio Interpretativo CI/006/2015, de 12 de noviembre, de este Consejo de Transparencia, elaborado en virtud de las potestades conferidas por el artículo 32.a) de la LTAIBG, viene a estipular lo siguiente:

“El CTBG ya ha tramitado diversas reclamaciones presentadas al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, en las que, distintos organismos inadmitían la solicitud de información en aplicación de lo previsto en el artículo 18.1. b) - información que tiene la condición de auxiliar o de apoyo-. Por este motivo, se considera relevante fijar el criterio en virtud del cual los órganos informantes, habrán de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión.

En primer lugar, es preciso señalar que la redacción del artículo 18 de la Ley 19/2013, establece una serie de causas que permiten declarar la inadmisión de una solicitud de información que, al tener como consecuencia inmediata la finalización del procedimiento, habrán de operar, en todo caso, mediante resolución motivada.

Por tanto, será requisito que la resolución por la que se inadmita la solicitud especifique las causas que la motivan y la justificación, legal o material aplicable al caso concreto.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta la redacción del artículo 18.1. b), cabe concluir que es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar un aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos



los conceptos enumerados sino a aquellos que tenga la condición principal de auxiliar o de apoyo.

Así pues, concluimos que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que se denomine como una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1. b), de la Ley 19/2013.

En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.*
- 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.*
- 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.*
- 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.*
- 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.*

Por último, debe tenerse en cuenta que la motivación que exige la Ley 19/2013, para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo.

*En este aspecto, conviene indicar que la ratio iuris o razón de ser de la Ley está contenida en su Preámbulo, según el cual *La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.**

Por su parte, los Tribunales de Justicia se han pronunciado respecto de esta causa de inadmisión en los siguientes términos:

La Sentencia 41/2017, de 6 de abril de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 5 de Madrid, señala lo siguiente: *“Aquello que es relevante en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, como los informes que ayudan a conformar el criterio final y*



definitivo del Gobierno; en este caso, relativos al grado de implementación de las medidas incorporadas en el Plan de Acción objeto de autoevaluación, y que deben responder a criterios principalmente objetivos, son imprescindibles para la elaboración del informe de autoevaluación; y en consecuencia, no se está ante información auxiliar”

“A la hora de interpretar qué se entiende por información auxiliar o de apoyo, no podemos considerar como tal, sólo y sin más, los supuestos reseñados en la aludida causa de inadmisión; sino que se ha de determinar si en el presente caso, la información consistente en los informes generados (...) han de entenderse como secundarios e irrelevantes en el establecimiento, desarrollo e implementación del plan de acción pública. Estamos ante conceptos indeterminados que han de integrarse a la luz de la normativa reguladora del derecho pretendido y demás disposiciones de aplicación; donde no puede dejarse de tenerse en cuenta la finalidad y naturaleza de la información solicitada. Normativa reguladora del derecho a la información pública que, como se ha puesto de manifiesto en otras sentencias dictadas por este Juzgado; la misma configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública; cuya salvaguardia corresponde al CTBG; siendo el acceso a la información la regla general; y la aplicación de los límites justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección; atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Se ha de tener, pues, presente, las circunstancias de cada caso; y partir de la definición de información pública contenida en el art. 13 de la Ley 19/2013, como aquellos contenidos o documentos elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.”

Por su parte, la Sentencia de la sección séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de julio de 2017, dictada en el recurso de apelación nº 46/2017 indica lo siguiente:

“(...) lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional (...) Los informes a que se refiere el art. 18.1.b son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados. (...) Por otro lado hay que recordar el carácter restrictivo que tienen las limitaciones de la información conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Así bastaría con citar la Sentencia de fecha 8.11.2016 o 25 de junio de 2.013, que han interpretado el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Y de la misma forma el carácter amplio que tiene el concepto de “información pública”. Por consiguiente, si se pretende conocer la motivación seguida por las Administraciones Públicas en su toma de decisiones habrán de ser conocidos los informes por ella evacuados que resulten ser relevantes, hayan sido o no de apoyo a la decisión final, y no esperar al resultado de esta última.”



5. Aplicado lo indicado anteriormente al presente caso, y dado que información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional y que los documentos a que se refiere el art. 18.1.b) son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados, consideramos que su contenido es relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas y su aplicación, por lo que sus contenidos, relativos a la copia del acuerdo de financiación de la Comisión Técnica de Gestión por Competencias, en ningún caso tendrá la condición de información o documentación de carácter auxiliar o de apoyo.

Lo que se pide es el acuerdo de financiación, es decir, se desea saber cómo se maneja el dinero público, lo que entronca perfectamente con la finalidad perseguida por la LTAIBG, sin que sea lícito ocultar esa información de manera discrecional por parte de la Administración.

En consecuencia, no resulta de aplicación la causa de inadmisión invocada.

6. Por todo lo expuesto, la presente Reclamación debe ser estimada, debiendo PUERTOS DEL ESTADO facilitar al Reclamante la siguiente información/documentación:
- *Copia del acuerdo de financiación de la Comisión Técnica de Gestión por Competencias.*

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la Reclamación presentada por [REDACTED] on entrada el 11 de mayo de 2018, contra la Resolución, de fecha 22 de marzo de 2018, de PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE FOMENTO.

SEGUNDO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a [REDACTED] la información/documentación referida en el Fundamento Jurídico 6 de la presente Resolución.

CUARTO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO, adscrito al MINISTERIO DE FOMENTO a que, en el mismo plazo máximo de 10 días hábiles, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información/documentación enviada al Reclamante.

De acuerdo con el artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la



Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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

