



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 31/01/2023
HASH: 030c886ab616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art.24 LTAIBG

S/REF: 001-068101

N/REF: R/0544/2022; 100-006989 [Expte. 359-2023]

Fecha: La de firma

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: PUERTOS DEL ESTADO/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

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

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

2. El 5 de mayo de 2022 el Presidente del organismo público PUERTOS DEL ESTADO, dependiente del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución por la que inadmite la solicitud de acceso a la información pública en los siguientes términos:

«1. Derivado de lo dispuesto en los artículos 17 y 20 de la LTAIBG, en concordancia con el artículo 18 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 del organismo público Puertos del Estado, 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.

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 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.

3. 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.

4. Inadmisión: Art. 18.1 c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

La solicitud viene referida a una "relación del personal denominado fuera de convenio, desde el año 1992 hasta la fecha, del ente público Puertos del Estado, donde figure: la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualesquiera otra denominación), fecha de contratación y extinción (en su caso)"; así como "todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio, desde el año 1992 hasta la actualidad, de dicho ente público, conteniendo: bases de las convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria."

En relación con esta causa de inadmisión, hay que señalar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo 38 .2a) de la LTAIBG el Criterio Interpretativo CI/ 007/ 20158 , de 12 de noviembre en el que se concluye lo siguiente:

“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”.

Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados en la LTAIBG, que no suponen esta causa de inadmisión.

El primer supuesto sería la solicitud de información voluminosa, que aparece recogida en el artículo 20.1 de la LTAIBG. Se trata de solicitudes de información cuyo volumen o complejidad hacen necesario un proceso específico de trabajo, o de manipulación, para suministrarla al solicitante. No se estaría por tanto ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud, sino de ampliación del plazo para poder resolver por las circunstancias aludidas: complejidad o volumen de la documentación solicitada.

El segundo supuesto sería la información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada, antes de ser suministrada al interesado.

En ambos supuestos, y pese a suponer, implícitamente, un proceso específico de trabajo “extra” para proporcionar la información, el CTBG entiende que no se incurre en la causa de inadmisión por reelaboración.

No obstante lo anterior, el CTBG estima en numerosas resoluciones que puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud atendiendo al alcance y objeto concreto de lo solicitado, así como los medios disponibles del Organismo al que se dirige la petición.

Asimismo, debe apuntarse también la interpretación que de este concepto han realizado los Tribunales de Justicia.

De aplicación concreta al caso que nos ocupa, conviene traer a colación 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."

Teniendo en cuenta lo anterior, así como que 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, atendiendo a las circunstancias que se dan en el presente supuesto podemos afirmar que nos encontramos ante un supuesto de reelaboración de la información, encuadrable en la citada causa de inadmisión. En efecto, la información solicitada es muy voluminosa ya que concierne a casi toda la plantilla de Puertos del Estado (más de 150 trabajadores), remontándose 30 años atrás. Por tanto, para facilitar el acceso a dicha información sería necesario habilitar un proceso específico de trabajo y de manipulación, imposible de atender con los medios disponibles.

Y es que la información solicitada no se obtendría con una mera agregación de datos, ni con una simple extracción directa de las bases de datos de este organismo, sino que supondría una elaboración expresa, con aquellos datos que constasen en Puertos del Estado, durante un periodo de 30 años, haciendo uso de diversas fuentes de información, así como de archivos fuera de la sede, con la correspondiente dotación de medios personales. Hay que tener en cuenta además que muchos de los trabajadores concernidos se encuentran ya jubilados, lo que dificulta aún más localizar sus expedientes.

5. Art. 18.1 e) Solicitud abusiva. Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Conviene recordar al solicitante, como ya se le ha puesto de manifiesto en otras resoluciones referidas a solicitudes por él presentadas en relación con el personal de fuera de convenio y, como bien conoce, en su condición Secretario del Comité de Empresa de la Autoridad Portuaria de Marín y Ría de Pontevedra y Secretario General de la Sección Sindical del Sindicato Único de Trabajadores Solidaridad Obrera de Pontevedra - Confederación General del Trabajo (SUTSO-CGT) en el referido organismo, el personal de fuera de convenio no se designa discrecionalmente, ni

desarrolla funciones de personal eventual de asesoramiento o especial confianza, tratándose de trabajadores sujetos a una relación laboral común, que han accedido a sus puestos de trabajo mediante el procedimiento concursal de selección, vigente en cada momento temporal: concurso público de méritos o concurso oposición (incluso para las plazas interportuarias o interadministrativas). Y ello dado que el personal de fuera de convenio realiza funciones exclusivamente técnicas y no de asesoramiento o de confianza.

En el siguiente enlace de la página web de Puertos del Estado se puede consultar el modelo de bases e instrucciones de contratación para personal de fuera de convenio de este organismo.

<https://www.puertos.es/es-es/rrhh/Paginas/Normativa.aspx>

En efecto, los trabajadores de fuera de convenio se encuentran vinculados con este organismo mediante un contrato fijo, habiendo accedido a sus puestos de trabajo mediante un concurso público de méritos, a través del procedimiento legalmente establecido. Todas las convocatorias de empleo público, desde el año 1992 hasta la fecha, referidas a este personal, han sido publicadas, al igual que las distintas fases del procedimiento del concurso: la relación provisional admitidos y excluidos; la subsanación de solicitudes y relación definitiva de candidatos; la valoración de méritos y propuesta de contratación y, por último, la resolución final con los medios de impugnación correspondientes.

Este proceder ha sido el mismo desde el año 1992, a fin de favorecer la transparencia en la contratación; asegurar el ajuste de la persona en la realización de las funciones y tareas que se le exigen desempeñar en el puesto de trabajo concreto y, por último y no menos importante, respetar el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres por lo que se refiere al acceso al empleo, de acuerdo con el marco constitucional. Lo anterior puede comprobarse en siguiente enlace de la página web de Puertos del Estado referido a los procedimientos en curso:

<https://www.puertos.es/es-es/rrhh/Paginas/OfertasEmpleoOPPE.aspx>

Asimismo se manifiesta, que todas las convocatorias han sido informadas favorablemente por el Ministerio de Política Territorial existente en cada momento temporal, de acuerdo a las necesidades organizativas de Puertos del Estado y al amparo de lo establecido en la regulación referida a la oferta de empleo público en la Administración General del Estado.

Una vez sentado lo anterior, esto es, a la vista de que cada convocatoria ha cumplido con los principios de publicidad y transparencia que marca la legislación sectorial, pudiendo haberse impugnado en su momento por cualquier ciudadano y, más aún, por un sindicalista conocedor del sistema portuario de titularidad estatal, este organismo considera que resulta de aplicación la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la LTAIBG, según la cual 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.

El ejercicio abusivo de un derecho ha sido analizado por reiterada jurisprudencia (por todas, se destaca la Sentencia de 1 de febrero de 2006 (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:

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

Además de la base fáctica, debe resultar patente una circunstancia subjetiva de ausencia de finalidad seria y legítima, como la voluntad de perjudicar; y una circunstancia objetiva de exceso en el ejercicio del derecho.

Pues bien, a nuestro entender, ambos requisitos concurren en el supuesto planteado, por cuanto el acceso a esta información supondría colapsar el trabajo diario del departamento de Recursos Humanos de Puertos del Estado y del personal dedicado al Archivo, perjudicando a este Organismo al dificultar su normal funcionamiento.

Por su parte, el CTBG aprobó el Criterio Interpretativo CI/003/2016, que se pronuncia en los siguientes términos: "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

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

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.”*

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.

Por último, y a pesar de que la interpretación del art. 18.1 e) de la LTAIBG antes reproducido no conecta el ejercicio abusivo del derecho a un criterio cuantitativo (número de solicitudes presentadas) sino cualitativo (características de la solicitudes presentadas y antecedentes de la misma), no es menos cierto que ambos aspectos deben cohererarse en casos como el presente en que el volumen de solicitudes es un reflejo del ejercicio abusivo del derecho desde una perspectiva cualitativa.

En efecto, el volumen de solicitudes presentadas por este ciudadano es tan elevado, que se están destinando elevados recursos de personal a fin de atender todas sus solicitudes de información. En efecto, el cuadro adjuntado refleja el volumen y el nivel de detalle de las peticiones realizadas, todas ellas respondidas, con el alcance que para el sistema portuario implica atender las peticiones de la solicitante.

Por todo lo anterior se considera que esta solicitud participa de la condición de abusiva y es contraria al ordenamiento jurídico.

Añadido a lo anterior, las solicitudes planteadas deben analizarse desde la perspectiva del control de la acción de la Administración y la rendición de cuentas por las decisiones públicas, toda vez que 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, lo que debe prevalecer frente a solicitudes de información que persiguen otros intereses, que no encajan en la finalidad perseguida por la LTAIBG y, por tanto, no pueden ser considerados superiores.

Pues bien, la información solicitada ha sido objeto de publicación en su momento, pudiendo haber sido impugnadas las convocatorias y las resoluciones de este organismo en el momento procesal correspondiente.

Por último y, a mayor abundamiento significar, que existen peticiones de este solicitante cuyo acceso fue desestimado por abusivo por el CTBG, como se refleja en el cuadro anejo. Esta circunstancia, esto es, el ejercicio abusivo de un derecho, puede amparar una connivencia no permitida por el ordenamiento jurídico. 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».

3. Mediante escrito registrado el 14 de junio de 2022, se interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

«TERCERO.- Que ese Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en fecha 10/03/2021, dictó la Resolución 850/2020, que estimaba una solicitud de acceso a la información pública realizada, en idénticos términos, ante la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras.

La mencionada Autoridad Portuaria basó, para la inadmisión de la solicitud de acceso a la información pública, los mismos argumentos que emplea el EPPE en su Resolución de fecha 11/02/2022, basándose en los mismos apartados, 1.c) y 1.e), del artículo 18 de la LTAIBG.

CUARTO.- Que quien signa el presente escrito, en aras de la brevedad, da por reproducidos los argumentos que se reproducen en el punto 3 de los ANTECEDENTES de

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

la mencionada Resolución 850/2020, haciendo suyas las consideraciones que en él se contiene.

(...)

SEXTO.- Que la disposición adicional séptima, Transformación de la Dirección General de Puertos y de la Comisión Administrativa de Grupo de Puertos, de la, hoy derogada, Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establecía que:

Uno. La Dirección General de Puertos quedará suprimida en el momento de la entrada en funcionamiento, prevista en la disposición final primera, de Puertos del Estado, en el que se integrarán, asimismo, los servicios centrales del Organismo Autónomo de carácter comercial Comisión Administrativa de Grupos de Puertos, que se extinguirá en la misma fecha.

Dos. El nuevo Ente público sucederá al Organismo Autónomo que se extingue en la titularidad de su patrimonio, quedando subrogado en la misma posición en las relaciones jurídicas en las que fuera parte.

Tres. 1. Los funcionarios destinados en la Dirección General de Puertos y en los servicios centrales de la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos, podrán optar, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, y hasta el 31 de diciembre de 1992, por:

a) Integrarse como personal laboral de Puertos del Estado, con reconocimiento de la antigüedad que les corresponda a efectos de la percepción del correspondiente complemento retributivo, quedando en sus Cuerpos de origen en la situación de excedencia voluntaria prevista en el artículo 29.3, a) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Los períodos de servicios acreditados en el Régimen de Clases Pasivas del Estado podrán ser totalizados en el Régimen General de la Seguridad Social, a efectos de derechos pasivos, según las normas contenidas en el Real Decreto 691/1991, de 12 de abril.

La antigüedad a efectos del cálculo de indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo con posterioridad a la adquisición de la condición de personal laboral, será la de la fecha de adquisición de ésta, excepto en el caso de renuncia expresa a la condición de funcionario, en el momento de adquirirse aquella condición, con el alcance previsto en los artículos 37 y 38 del texto articulado de la Ley de Funcionarios

Civiles del Estado, en cuyo supuesto se computará la antigüedad desde el ingreso en la Administración Pública.

b) Permanecer en la situación administrativa de servicio activo, reintegrándose al Departamento al que figura adscrito su Cuerpo o escala.

2. El personal con contrato laboral con la Dirección General de Puertos, incluso el del Programa de Clima Marítimo y Banco de Datos Oceanográficos, y el personal laboral de los servicios centrales de la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos, se integrará como personal de Puertos del Estado.

3. La integración como personal laboral de Puertos del Estado, resultante de la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores, se efectuará con respecto de sus derechos laborales, asignándoles las tareas y funciones que correspondan a su titulación académica y capacidad profesional, de acuerdo con la estructura orgánica que se apruebe y con independencia de las que vinieran desempeñando hasta el momento de su integración.

Una gran mayoría de funcionarios destinados en la Dirección General de Puertos y en los servicios centrales de la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos optaron por su integración como personal laboral en el EPPE; el personal con contrato laboral con la Dirección General de Puertos, incluso en del Programa de Clima Marítimo y Banco de Datos Oceanográficos, y el personal laboral de los servicios centrales de la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos, se integraron, por mandato legal, como personal del EPPE. Dicha circunstancia reduce muy considerablemente el volumen de información solicitada.

Seguramente algunos de los empleados públicos integrados en el EPPE aún continúan, a día de hoy, en activo.

(...)

OCTAVO.- (...)

Sí, tal como afirma el EPPE, la información ha sido objeto de publicación en su momento, es, precisamente, esa información la que se solicita.

No alcanza a entender, el reclamante, lo que manifiesta el EPPE cuando manifiesta que: "Pues bien, la información solicitada ha sido objeto de publicación en su momento, pudiendo haber sido impugnadas las convocatorias y las resoluciones de este organismo en el momento procesal correspondiente".

Por otra parte, el EPPE no ha justificado suficientemente que se deba reelaborar la información, ya que no explica cómo tiene organizada la información de que dispone y qué pasos debería dar para transformarla en información accesible, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración”.

NOVENO.- Que está prohibida, según el artículo 9.1 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) – Diario Oficial de la Unión Europea 04-05-2016-, el almacenamiento de datos de especial protección, como ideología, afiliación sindical, religión, orientación sexual, origen racial o étnico y creencias.

Además, la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) en su sentencia 292/2000 es clara en el sentido de que el derecho a la protección de datos es un derecho esencialmente de prestación cuyo objeto son los datos que permiten identificar a una persona, y su propósito es que esa persona sepa, consienta y pueda disponer de todo momento sobre la publicidad de sus datos y el alcance de ella tenga. Por así decirlo, la privacidad protege el dato antes de ser conocido y la protección de datos lo hace una vez que se releve a un tercero»

4. Con fecha 15 de junio de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA al objeto de que se formularan las alegaciones que se considerasen oportunas; lo que se efectuó mediante escrito presentado el 12 de julio de 2022 en el que se pone de manifiesto lo siguiente:

«1. Puertos del Estado se reitera en los fundamentos de derecho contenidos en su resolución de fecha 17/5/2022, en la que se califica esta solicitud como abusiva, ya que reclamante ha solicitado información sobre el personal de Fuera de Convenio de este organismo a lo largo de un periodo de 30 años, es decir, desde 1992, fecha en que fue creado. Esta información concierne a casi 400 empleados que han prestado sus servicios en dicho organismo a lo largo de este periodo, con la casuística que a cada uno de ellos se refiere, ya que algunos empleados procedían del Ministerio y los demás fueron contratándose en función de la legislación vigente en cada momento. En la actualidad Puertos del Estado cuenta con 88 trabajadores de fuera de convenio.

2. Por ello nos reiteramos en que satisfacer esta petición supondría la paralización de la Subdirección de Recursos Humanos de este organismo público.

3. Por último hay que tener en cuenta que la información no se encuentra digitalizada.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)³ y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)⁴, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ 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 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 causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de información que tiene por finalidad el acceso a (i) la relación del personal denominado fuera de convenio desde el año 1992 hasta la fecha, donde figure la ocupación/puesto/categoría profesional (o cualquier otra denominación), fecha de contratación y extinción (en su caso) y (ii) a todas las convocatorias de empleo público (externas e internas) del personal fuera de convenio desde el año 1992 hasta la actualidad, conteniendo: bases de las

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

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

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

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

convocatorias, cada una de las resoluciones del tribunal examinador, así como la oferta de empleo público que ampara dicha convocatoria.

El MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA dictó resolución declarando la inadmisión de la solicitud al considerar de aplicación la causa prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, relativa a la necesidad de realizar una previa acción de reelaboración de la información pública, así como la recogida en el artículo 18.1.e) LTAIBG, al considerar que la solicitud tiene un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la LTAIBG.

4. La resolución de esta reclamación es preciso tener en consideración la [Resolución nº 850/2020 de 10 de marzo de 2021⁷](#) que estimó la reclamación (cuyo objeto es idéntico a la que ahora se resuelve), interpuesta en aquel caso frente a la resolución de la AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS que consideró aplicables las causas de inadmisión previstas en el artículo 18.1.c) y e) LTAIBG, así como el límite que deriva de lo dispuesto en el artículo 15.3 LTAIBG, al considerar prevalente el derecho de los afectados a preservar su intimidad y la protección de sus datos de carácter personal.
5. Tomando en consideración el citado precedente, y por lo que concierne a la invocada concurrencia de la causa de inadmisión de reelaboración de la información prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG, es preciso tener en cuenta la jurisprudencia establecida sobre su interpretación y alcance.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), en la que el Alto Tribunal establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

«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.»

Y, en esa misma Sentencia, concluye fijando la siguiente doctrina en interés casacional:

⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:7c044aa8-2c08-453f-9bca-8cde7512675b/R-0850-2020.pdf

«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 ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»

Posteriormente, la STS de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810) analizó nuevamente esta cuestión y se manifestó en los siguientes términos:

«Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.

La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita (...)

De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración.»

Y, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, se añadió que:

«La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos.»

La reseñada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.

Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».

Asimismo, con respecto a la reelaboración, en el criterio interpretativo nº 7/2015, de este Consejo, dictado en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, se precisa lo siguiente:

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

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

Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

- a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o*
- b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada."*

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

En este caso, el Departamento ministerial requerido manifiesta que la información solicitada es muy voluminosa (pues afecta a más de 150 trabajadores) y se remonta a

30 años atrás. Añade, en este sentido, que para facilitar el acceso a dicha información sería necesario *habilitar un proceso específico de trabajo y de manipulación, haciendo uso de diversas fuentes de información*, pues no se obtendría de la mera agregación de datos ni con una simple extracción directa de las bases del datos del organismo, existiendo archivos fuera de la sede, con la correspondiente dotación de medios personales.

Sin embargo, tales consideraciones no justifican debidamente la concurrencia de esa *necesidad de reelaboración* pues el hecho de que la información pueda ser voluminosa no supone necesariamente que deba ser objeto de una nueva elaboración para poder ser divulgada. Por otro lado, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Supremo antes mencionada, toda solicitud de información requiere de una *cierta reelaboración* pero «(...) *este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo (...)*».

Esa complejidad no viene determinada por el hecho de que los datos no se encuentren agregados o no puedan extraerse directamente de la base de datos, que constituye el argumento principal de Puertos del Estado, sino de su dispersión y de la existencia, por ejemplo, de múltiples soportes.

En este caso, tal como se puso de manifiesto en la precedente resolución R/850/2020, Puertos del Estado no ha explicado cómo tiene organizada la información de que dispone y qué pasos debería dar para transformarla en información accesible, explicación indispensable para verificar la realidad de esa necesidad de reelaboración. La mera afirmación de la importante carga de trabajo que ello supondría y la escasez de efectivos, sin especificar el método en el que se gestiona la información atinente al personal fuera de convenio de Puertos del Estado, resulta claramente insuficiente para justificar la aplicación de una causa de inadmisión que debe ser interpretada en términos restrictivos y que, según la doctrina jurisprudencial reproducida, se ha de limitar a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla.

Por lo tanto, se reitera lo ya fundamentado en la [Resolución nº 850/2020 de 10 de marzo de 2021](#) y, consecuentemente, se ha de concluir que no es de aplicación la

causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG y que debe facilitarse aquella información de la que disponga.

6. En segundo lugar, y en lo que atañe a la también invocada causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG, por considerar que la solicitud tiene *un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley*, debe tenerse en cuenta el [Criterio Interpretativo nº 3, aprobado en el 2016 por este Consejo de Transparencia](#)⁸, en el que se establecen las siguientes pautas:

«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

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.

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios.html

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”.»

A ese criterio, debe añadirse la jurisprudencia del Tribunal Supremo sentada respecto de esta concreta causa de inadmisión, en la que se señala que la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública.

En efecto, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se recuerda, en primer lugar, 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» y 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 «porque la repetida 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, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso».

7. En este caso, para defender el carácter abusivo de la solicitud, el Ministerio requerido argumenta que el personal fuera de convenio está vinculado con una relación laboral ordinaria y que las convocatorias para la provisión de estas plazas cumplieron con los principios de publicidad y transparencia y que, en su momento, pudieron ser impugnados por cualquier ciudadano. Asimismo, señala que el número de solicitudes de información pública que ha presentado el reclamante es tan elevado que Puertos del Estado invierte elevados recursos de personal en la atención de estas solicitudes de acceso —y aporta, a tal efecto, un cuadro informativo de las solicitudes presentadas por el mismo reclamante—.

De lo anterior, sin embargo, no se desprende el carácter abusivo invocado. En primer lugar, porque el hecho de que el mismo reclamante haya presentado diversas solicitudes ante Puertos del Estado, no las convierte en solicitudes abusivas, debiéndose comprobar, en su caso, si se trata de solicitudes *manifiestamente repetitivas* de otras anteriores ya resueltas.

En segundo lugar, porque difícilmente puede considerarse que la solicitud es abusiva por incurrir en *un abuso de derecho* conforme al artículo 7 del Código Civil —por suponer un riesgo para terceros o ser contraria a las normas, las costumbres y la buena fe, o porque, de ser atendida, requiera un tratamiento que paralice el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados—; por lo que, en consecuencia, no se aprecia la necesaria concurrencia *cumulativa* de ese carácter abusivo con la falta de justificación de la finalidad de la ley que exige la jurisprudencia.

A lo anterior se añade que la información solicitada entronca con las finalidades de la LTAIBG pues, existiendo personal directivo y técnico no sometido a convenio *ex* artículo 48 del 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 acceso a la información permitiría al reclamante tener conocimiento sobre el modo en que se ha proveído el personal no sujeto a convenio colectivo, los puestos de responsabilidad que ocupan y los motivos por los que cesaron del puesto

En consecuencia, no procede la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG.

8. En conclusión, con arreglo a los fundamentos jurídicos precedentes, dado que no se aprecia ni la concurrencia ni la debida justificación de las causas de inadmisión invocadas, procede la estimación de la presente reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por el [REDACTED], frente a la resolución de PUERTOS DEL ESTADO/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

SEGUNDO: INSTAR a PUERTOS DEL ESTADO/MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 20 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

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

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

De acuerdo con el [artículo 23.1⁹](#), 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 octubre¹⁰](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

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](#)¹¹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0046 Fecha: 31/01/2023

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>