

**Resolució 344/2019, de 14 de juny****Número d'expedient de la Reclamació:** 197/2019**Administració reclamada:** Direcció General de la Policia. Departament d'Interior**Informació reclamada:** Expedients de processos selectius.**Sentit de la Resolució:** Estimació

**Resum:** El dret de protecció de dades personals no impedeix la divulgació dels noms i cognoms de les persones que han estat nomenades per ocupar llocs de treball a l'Administració; els noms i cognoms indicats ja han estat objecte de divulgació, perquè els nomenaments respectius s'han tingut que fer públics a resultes dels procediments de selecció i nomenament regulats per la normativa de selecció de personal de les administracions públiques. La valoració dels mèrits i capacitats de les persones nomenades o, si s'escau, la indicació expressa de què han estat nomenades sense un procediment de concurrència i de valoració prèvia dels seus mèrits i capacitats, és informació que afecta les dades personals de les persones afectades, l'accés a la qual s'ha de valorar segons el previst per l'article 24.2 LTAIPBG; l'accés sol·licitat s'ha de ponderar amb els drets i interessos de les persones afectades; tot indica que aquesta ponderació ha de ser favorable a l'accés, perquè a més del propi dret d'accés concorre també en aquesta sol·licitud la finalitat de verificar l'aplicació correcte dels procediments establerts legalment per accedir als llocs de treball de l'Administració, cosa que constitueix una de les finalitats rellevants de la transparència i el dret d'accés a la informació pública; a més, no és previsible que l'accés sol·licitat causi cap perjudici significatiu a les persones afectades, llevat que el trasllat indicat al fonament jurídic 6 posi d'evidència eventuals perjudicis derivats de circumstàncies singulars que no són presumibles amb caràcter general. L'STC 104/2018 únicament té efectes per a la cosa jutjada, és a dir, per a la Llei aragonesa 8/2015 i, per tant, l'article 35.1 LTAIPBG segueix essent perfectament vàlid i vigent després de la sentència citada; s'ha de tenir en compte que la declaració de nul·litat de l'article 31.2 de la Llei aragonesa 8/2015 en gran part es fonamentava en el seu caràcter rígid, amb el risc de tenir que aplicar els efectes del silenci positiu fins i tot concurrent límits legals a l'accés; com veurem tot seguit, l'article 35.2 LTAIPBG preveu aquesta eventualitat, de manera que l'aplicació del silenci administratiu positiu regulat per a les sol·licituds d'informació pública per l'LTAIPBG no és previsible que comporti perjudicis per als interessos públics o privats protegits pels límits legals al dret d'accés, motiu pel qual no està clar que un eventual judici de constitucionalitat a l'article 35.1 LTAIPBG porti a una sentència similar a l'STC 104/2018; a la vista d'aquestes consideracions, és procedent aplicar el règim jurídic establert per l'article 35.1 LTAIPBG. No concorren en la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació límits legals que impedeixin l'accés a la informació sol·licitada, motiu pel qual es mantenen els efectes estimatoris generals del silenci administratiu previstos per l'article 35.1 LTAIPBG; l'eventual concurrència d'una causa d'inadmissibilitat no impedeix els efectes estimatoris del silenci administratiu. L'element clau per poder acreditar la concurrència d'abús del dret d'accés a la informació és causar un perjudici a l'Administració o a terceres persones, sense benefici per a la persona reclamant o per als interessos generals; l'informe del Departament acredita la presentació de nombroses sol·licituds per part de la mateixa persona (fet que per sí sol no constitueix una praxi abusiva) i també el perjudici que això provoca al normal funcionament dels seus serveis; però no acredita, ni argumenta, que la persona reclamant no en tregui o no en pugui treure cap benefici. La GAIP considera que la informació aportada per l'Administració és essencial per resoldre les reclamacions amb ple coneixement de causa, en benefici de la correcte aplicació del dret d'accés a la informació i, per tant, acostuma requerir-los, fins i tot reiteradament, si no arriben a temps i únicament resol sense ells en casos molt simples o en casos en els que la tramitació de la Reclamació s'allarga



molt més del termini previst legalment per a la resolució d'aquests procediments. Si bé no sembla que, en principi, els drets i interessos de les persones afectades per la sol·licitud (que serien les nomenades per proveir els llocs de treball indicats per la persona reclamant) puguin impedir o restringir el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, no es pot excloure que en alguna d'elles concorrin circumstàncies singulars de caràcter especial que comportin perjudicis que no s'han pogut preveure pel cas que es doni accés a la informació sol·licitada que l'afecta. És per aquest motiu que escau fer trasllat de la sol·licitud a les terceres persones afectades, prèviament a facilitar les dades sol·licitades que les afecten.

**Paraules clau:** Generalitat. Personal. Selecció. Nomenaments. Reclamació contra silenci. Causes d'Inadmissibilitat. Abús de dret. Límits. Protecció de dades. Trasllat a persones afectades. Informe de l'Administració. Silenci administratiu.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### **Antecedents**

1. El 3 d'abril de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 197/2019, presentada contra la Direcció general de la Policia (DGP) del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 18 de gener de 2019 la persona reclamant demana a la Subdirecció general de Recursos humans de la DGP, tot adjuntant una llista de 12 convocatòries per proveir mitjançant concurs de mèrits específics diversos llocs de treball de la DGP, i sempre en relació amb la provisió d'aquests llocs i les persones que els ocupaven amb anterioritat a les 12 convocatòries indicades, còpia fefaent de la documentació següent:
  - 2.1. *Noms i cognoms de les persones que estaven ocupant els llocs de treball afectats.*
  - 2.2. *Bases de les convocatòries provisionals o definitives publicades en ATRI o DOGC, que havien permès l'ocupació d'aquests llocs de treball.*
  - 2.3. *Resultats de les convocatòries (valoració de mèrits i capacitats) que possibilitaven el nomenament de les persones que ocupaven aquests llocs de treball.*
  - 2.4. *Proposta de nomenament de les persones que ocupaven aquests llocs.*
  - 2.5. *Resolució de nomenament de les persones que ocupaven aquests llocs.*
  - 2.6. *Si fos el cas, certificat que deixi constància de les persones que ocupaven aquests llocs sense haver superat cap procés de selecció de valoració de mèrits i capacitats que justifiqui el seu nomenament.*



La sol·licitud adjunta còpia d'un certificat de la Subdirectora general de Recursos humans de la DGP que acreditaria que els llocs de treball inclosos a les 12 convocatòries indicades s'han proveït per concursos específics de mèrit i capacitat.

3. El 19 de febrer de 2019 la persona reclamant s'adreça de nou a la Subdirecció general de Recursos humans de la DGP, argumenta que s'hauria produït silenci administratiu positiu en la seva anterior sol·licitud i demana el lliurament de la informació indicada a l'antecedent anterior.
4. La Reclamació presentada el 3 d'abril de 2019 indica que la persona reclamant no hauria obtingut resposta a les seves sol·licituds anteriors.
5. El 9 d'abril de 2019 la GAIP comunica la Reclamació al Departament d'Interior i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació. Degut a una deficiència en el funcionament del sistema de comunicacions eValisa, aquesta comunicació no arriba al seu destinatari fins el 23 d'abril de 2019.
6. El 30 de maig de 2019 la GAIP rep l'informe del Departament d'Interior, que manifesta el següent:  
*"El sol·licitant ha presentat, des de l'entrada en vigor de la Llei de Transparència, un total de 22 sol·licituds d'accés a la informació pública (SAIP). Totes referents a temes de provisió de llocs de treball de la Direcció General de la Policia (DGP), direcció general on el reclamant presta els seus serveis com a funcionari. En cadascuna d'aquestes sol·licituds ha demanat còpia de la documentació complerta dels processos de provisió de lloc de treball. La totalitat d'aquestes sol·licituds (SAIP) han estat contestades, si bé algunes han acabat en reclamació davant la GAIP, hi ha hagut sempre una resposta de la DGP, encara que aquesta fos fora de termini en algunes ocasions.*

*Des de la Subdirecció General de Recursos Humans de la DGP s'ha fet un esforç considerable per atendre les SAIP del senyor XXX. Cadascuna d'aquestes peticions es complexa, atès que sovint inclouen diferents llocs de treball, amb múltiples candidats i múltiples documents per cada candidat. Només per fer-ne una aproximació, aquesta última SAIP, que ha donat lloc a la reclamació davant la GAIP 197/2019, afecta el procés de provisió de 49 llocs de treball, amb múltiples candidats per a cada lloc, dels quals el reclamant demana la documentació complerta de participació de cadascun en el procés selectiu. A banda de les SAIP esmentades, i només per a coneixement de la GAIP, us informo que el reclamant ha presentat en els darrers 4 anys un total de 27 escrits de tot tipus davant la DGP (recursos, al·legacions, reclamacions, queixes...) i ha interposat 16 recursos contenciosos administratius contra resolucions relacionades amb matèria de personal de la DGP.*



*Des de la DGP, i també des de la Unitat d'informació del Departament d'Interior, s'ha arribat a la conclusió que les reiterades peticions del senyor XXX, sempre sobre un mateix tema, constitueixen un supòsit manifest d'abús de dret. D'acord amb la doctrina del Tribunal Suprem sobre l'abús de dret, aquest es basa en l'existència d'uns límits que s'imposen a l'exercici d'un dret. Aquests límits són d'ordre moral, finalista i social. Sota una actuació aparentment correcta, les sol·licituds (SAIP) reiterades del senyor XXX representen en realitat un anar molt més enllà del que la Llei preveu, vol regular i emparar, i constitueixen un clar excés al que la Llei no pot concedir cap protecció. Aquestes peticions reiterades generen a més un greu perjudici a la Sub-direcció General de Recursos Humans de la DGP, la qual ha dedicat en els darrers anys un nombre desproporcionat d'hores a atendre les peticions d'una sola persona sobre el mateix tema, en detriment de les tasques de funcionament normal d'aquesta unitat. Un perjudici que no només s'ha de mesurar en hores de feina, sinó també en el dany moral que causa a les persones el fet d'haver de fer reiteradament una tasca que se sap anticipadament estèril.*

*D'altra banda, si la pretensió del senyor XXX era conèixer la forma en què la DGP proveeix els seus llocs de treball vacants, es evident que amb tota la informació de què ja disposa en té un coneixement exhaustiu; i resulta clar també que les finalitats d'informació, de control i coneixement del funcionament dels serveis públics, que la Llei de Transparència empara, han quedat ja suficientment acomplertes en les reiterades respostes i documents que se li han fet arribar, algunes d'elles amb intervenció i coneixement de la pròpia GAIP.*

*Vist l'anterior, i d'acord amb l'article 18 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei Estatal de Transparència que declara aquest article 18 com a bàsic en la seva disposició final vuitena), on es disposa que, article 18.1.e), seran inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública que... "tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei". I també, en termes més generals, d'acord amb l'article 7 del Codi Civil, on s'estableix que els drets han d'exercitar-se conforme a les exigències de la bona fe i que la llei no empara l'abús de dret i l'exercici antisocial del mateix, us informo que d'ara en endavant és voluntat d'aquesta Direcció General no contestar cap més sol·licitud d'accés a la informació pública sobre provisió de llocs a la DGP que ens faci arribar el reclamant".*

7. El 3 de juny de 2019 la GAIP notifica l'informe anterior a la persona reclamant, a la que dona un termini de 10 dies per formular-hi al·legacions.
8. El 6 de juny de 2019 la GAIP rep les següents al·legacions de la persona reclamant a l'informe del Departament indicat a l'antecedent 6:



Primera: Argumenta que la GAIP no hauria d'admetre l'informe del Departament perquè ha estat lliurat de forma extemporània i en conseqüència hauria caducat aquest tràmit.

Segona: Manifesta que la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació hauria estat estimada per silenci administratiu positiu, motiu pel qual la resolució administrativa expressa posterior només podria ser confirmatòria de l'estimació.

Tercera: Indica que segons l'article 20.1 LTAIPBG qualsevol restricció al dret d'accés a la informació pública ha de ser establerta per llei i que el Departament invoca raons mancades de fonamentació legal.

Quarta: Assenyala que el mateix Departament d'Interior admet que la persona reclamant té la condició de funcionari i, per tant, de persona interessada.

Quinta: Demana l'adopció de mesures, incloses sancionadores, pel cas que el Departament d'Interior no faciliti la informació sol·licitada.

9. El 14 de juny de 2019 la persona reclamant presenta un escrit addicional d'al·legacions a la GAIP, tot demanant l'emissió d'un certificat d'acte presumpte, pel cas que la Comissió no dicti una resolució sobre aquesta Reclamació.

## Fonaments jurídics

### 1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *"Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol"*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixen les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a*



*conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.*

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *“Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda”.* I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *“El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis”.*

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *“2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.*

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *“Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.*

## *2. Valoració general de la informació sol·licitada i del dret a accedir-hi*

La informació sol·licitada objecte d'aquesta Reclamació és la indicada a l'antecedent 2. Es tracta d'informació relativa a processos selectius i a nomenaments de persones que ocupen llocs de treball determinats de l'Administració de la Generalitat. Es tracta en tots els casos d'informació pública, atès el sentit que dona a aquest terme l'article 2.b LTAIPBG, transcrit al fonament jurídic anterior, ja que sens dubte és informació que es troba en poder de l'Administració. Per tant, en aplicació dels articles 18 i 20.1, citats al fonament jurídic anterior, seria procedent declarar el dret de qualsevol persona a accedir-hi, llevat que concorri límits legals que fonamentin la denegació.



L'Administració no ha invocat l'existència de cap límit legal que pugui justificar la denegació de la informació sol·licitada. A la vista del text de la sol·licitud, sembla que l'únic límit que podria concórrer en la informació sol·licitada és el de la protecció de dades personals, ja que es demana els noms i cognoms de les persones que ocupen uns llocs de treball determinats, així com també la valoració dels mèrits i capacitats que han possibilitat el seu nomenament i, si s'escau, la dada que ocupen el lloc de treball a l'Administració sense haver superat cap procés selectiu amb valoració de mèrits i capacitats. Es valora tot seguit si aquestes dades personals poden justificar la denegació o restricció de la informació sol·licitada.

A les Bases de la convocatòria no hi pot concórrer cap límit que justifiqui la denegació de l'accés sol·licitat, ja que la seva finalitat és precisament la convocatòria pública i no afecten ningú.

Com han posat de manifest resolucions reiterades de la GAIP, de conformitat amb informes de l'Autoritat catalana de protecció de dades personals, el dret de protecció de dades personals no impedeix la divulgació dels noms i cognoms de les persones que han estat nomenades per ocupar llocs de treball a l'Administració, perquè aquesta informació és del tipus de la prevista per l'article 24.1 LTAIPBG (dades merament identificatives relacionades amb l'organització o el funcionament de l'Administració), segons el qual hi ha una presumpció legal de prevalença del dret d'accés a aquestes dades, respecte dels drets de les persones afectades, i a més els noms i cognoms indicats ja han estat objecte de divulgació, perquè els nomenaments respectius s'han tingut que fer públics a resultes dels procediments de selecció i nomenament regulats per la normativa de selecció de personal de les administracions públiques.

Per la seva banda, la valoració dels mèrits i capacitats de les persones nomenades és informació que afecta les dades personals de les persones afectades, l'accés a la qual s'ha de valorar segons el previst per l'article 24.2 LTAIPBG, perquè es tracta d'informació que és més significativa que la merament identificativa, però que no té la condició d'especialment protegida d'acord amb l'article 23 LTAIPBG. En aquest cas l'accés sol·licitat s'ha de ponderar amb els drets i interessos de les persones afectades; tot indica que aquesta ponderació ha de ser favorable a l'accés, perquè a més del propi dret d'accés concorre també en aquesta sol·licitud la finalitat de verificar l'aplicació correcte dels procediments establerts legalment per accedir als llocs de treball de l'Administració, cosa que constitueix una de les finalitats rellevants de la transparència i el dret d'accés a la informació pública; a més, no és previsible que l'accés sol·licitat causi cap perjudici significatiu a les persones afectades, llevat que el trasllat indicat al fonament jurídic 6 posi d'evidència eventuals perjudicis derivats de circumstàncies singulars que no són presumibles amb caràcter general.

En quant a la petició d'un certificat demanat al punt 2.6 de la sol·licitud, s'ha de tenir en compte que el dret d'accés a la informació no empara la redacció de documents nous ni l'emissió de certificats. Per



tant, aquesta part de la sol·licitud s'ha d'interpretar en el sentit de considerar que el seu objecte és accedir, si s'escau, al document o documents preexistents a la sol·licitud que posin de manifest que les persones nomenades ho han estat sense un procediment de concurrència i de valoració prèvia dels seus mèrits i capacitats. Entesa la sol·licitud en aquests termes, tampoc sembla que hi concorri cap límit que pugui justificar la seva denegació.

Per tant, sens perjudici del que resulti del trasllat indicat més amunt i comentat al fonament jurídic 6, cal concloure que, en principi, la persona reclamant tindria dret a la informació sol·licitada. Davant la possibilitat de què es tracti d'una informació voluminosa, pot ser oportú recordar que l'emissió de còpies pot ser condicionada a la taxa que tingui establerta la Generalitat, en aplicació del previst per l'article 37 LTAIPBG.

### 3. *Sobre l'estimació presumpta invocada per la persona reclamant*

Segons l'antecedent 2, la persona reclamant presenta la sol·licitud d'informació el 18 de gener i el 19 de febrer, atès que encara no hauria rebut resposta de l'Administració, fa constar l'estimació presumpta de la seva sol·licitud per silenci administratiu positiu i demana el lliurament material de la informació sol·licitada, cosa que encara no s'ha produït, tot de conformitat amb els articles 33, 35 i 36.1 LTAIPBG. Efectivament, ateses les circumstàncies indicades als antecedents, l'Administració no ha resolt la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació en el termini d'un mes establert per l'article 33 LTAIPBG, motiu pel qual la sol·licitud s'hauria de considerar estimada presumptament per l'article 35.1 LTAIPBG (*"Si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada"*).

Incidentalment, no es pot ignorar que la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 104/2018, de 4 d'octubre, va declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència d'Aragó, que establia també el règim de silenci administratiu positiu per a les sol·licituds d'informació pública, en oposició al règim de silenci administratiu negatiu previst per a aquests procediments per la legislació bàsica de transparència i accés a la informació pública de l'Estat (Llei 19/2013, de 9 de desembre). Aquest fet pot dur a dubtar sobre la constitucionalitat i sobre si és procedent l'aplicació de l'article 35.1 LTAIPBG. El cas és que, des d'un punt de vista formal, l'STC 104/2018 únicament té efectes per a la cosa jutjada, és a dir, per a la Llei aragonesa 8/2015 i, per tant, l'article 35.1 LTAIPBG segueix essent perfectament vàlid i vigent després de la sentència citada. A més, des d'un punt de vista material, s'ha de tenir en compte que la declaració de nul·litat de l'article 31.2 de la Llei aragonesa 8/2015 en gran part es fonamentava en el seu caràcter rígid, amb el risc de tenir que aplicar els efectes del silenci positiu fins i tot concurrent límits legals a l'accés; com veurem tot seguit, l'article 35.2 LTAIPBG preveu aquesta eventualitat, de manera que l'aplicació del silenci administratiu



positiu regulat per a les sol·licituds d'informació pública per l'LTAIPBG no és previsible que comporti perjudicis per als interessos públics o privats protegits pels límits legals al dret d'accés, motiu pel qual no està clar que un eventual judici de constitucionalitat a l'article 35.1 LTAIPBG porti a una sentència similar a l'STC 104/2018. A la vista d'aquestes consideracions, és procedent aplicar el règim jurídic establert per l'article 35.1 LTAIPBG.

Segons l'article 35.2 LTAIPBG, *"no es pot adquirir per silenci administratiu el dret d'accés si concorre algun dels límits establerts per aquesta o altres lleis per a tenir accés a la informació pública"*. El fonament jurídic anterior valora la possibilitat de què concorrin límits legals a l'accés sol·licitat i conclou que l'Administració no n'ha invocat cap i que el més plausible, a la vista de la informació demanada, és el relatiu a la protecció de dades personals, que en principi no seria oposable a l'accés sol·licitat, sens perjudici que del trasllat a les terceres persones afectades comentat al fonament jurídic sisè en pugui resultar una afectació no prevista que comporti la necessitat d'aplicar el límit indicat en algun cas singular. Per tant, cal concloure que, segons la informació aportada fins ara, no concorren en la sol·licitud d'informació pública de la que deriva la Reclamació límits legals que impedeixin l'accés a la informació sol·licitada, motiu pel qual es mantenen els efectes estimatoris generals del silenci administratiu previstos per l'article 35.1 LTAIPBG.

L'informe de l'Administració transcrit a l'antecedent 6 invoca la concurrència d'una causa d'inadmissibilitat, que tot seguit analitza el fonament jurídic 4. Sens perjudici de l'efectivitat de la concurrència d'aquesta causa d'inadmissibilitat, és pertinent valorar en aquest punt si els efectes eventualment invalidants del silenci positiu previstos per l'article 35.2 LTAIPBG per als límits legals al dret d'accés a la informació són també aplicables a la concurrència de causes d'inadmissibilitat. Segons un criteri reiterat a diverses resolucions de la GAIP, l'eventual concurrència de causes d'inadmissibilitat no invalida els efectes estimatoris del silenci administratiu establerts per l'article 35.1 LTAIPBG, principalment per dos tipus de motius: per una banda, per la literalitat de la Llei (el seu article 35.2 únicament es refereix a límits legals i no a causes d'inadmissibilitat) i per l'aplicació favorable a l'accés requerida pels principis generals del dret d'accés a la informació pública establerts per l'article 20 LTAIPBG; i per una altra perquè mentre que els límits protegeixen o bé interessos generals o de terceres persones, que no es poden menystenir, les causes d'inadmissibilitat previstes per l'article 29 LTAIPBG (i també la invocada pel fonament jurídic següent) protegeixen interessos interns de l'Administració, vinculats a protegir el seu funcionament ordinari, de manera que no es pot desconèixer una certa lògica de proporcionalitat en el fet que l'Administració hagi de suportar negativament en el seu funcionament ordinari els eventuals efectes de no haver respost dins de termini una sol·licitud d'informació pública. Per tant, l'eventual concurrència d'una causa d'inadmissibilitat no impedeix els efectes estimatoris del silenci administratiu.



L'article 24.2 i 3 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), estableix que els efectes del silenci administratiu positiu són els propis de l'acte que posa fi el procediment i que un eventual acte exprés posterior únicament pot ser confirmatori del produït per silenci administratiu. És a dir: l'estimació presumpta de la sol·licitud vincula l'Administració, que esdevé obligada a complir-la. Aplicada al cas, aquesta valoració comporta la necessitat de què el Departament d'Interior, vinculat als efectes jurídics estimatoris de la seva inactivitat, i sense necessitat de més consideracions, esdevingui obligat a facilitar la informació sol·licitada a la persona reclamant.

#### *4. Sobre la causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació invocada per l'Administració*

Tot i que, pel que s'acaba de dir al fonament jurídic anterior, l'eventual concurrència d'una causa d'inadmissibilitat no és oposable als efectes estimatoris del silenci administratiu positiu, les consideracions formulades a l'informe de l'Administració (antecedent 6) justifiquen el pronunciament corresponent de la Comissió.

L'informe del Departament d'Interior argumenta una praxis abusiva en el comportament de la persona reclamant, cosa que esdevindria causa d'inadmissibilitat de la sol·licitud, en aplicació de l'article 18 de la Llei bàsica estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE) i de l'article 7 del Codi civil. Diverses resolucions de la GAIP apliquen el criteri segons el qual la legislació catalana de transparència pot establir un règim de causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública més favorable al dret d'accés, si amb això no es perjudiquen els drets i interessos de terceres persones; d'acord amb aquest criteri, les Administracions de Catalunya no es poden acollir directament a una causa d'inadmissibilitat establerta per la legislació estatal, com seria en aquest cas la de les sol·licituds repetitives o abusives, si la legislació catalana no la preveu expressament, especialment tenint en compte que la Llei catalana pot establir un règim d'accés a la informació pública més exigent per a les Administracions afectades, en benefici del dret d'accés a la informació pública. Per tant, no és procedent invocar l'article 18 LTAIPBGE per inadmetre sol·licituds d'informació pública formulades a les Administracions de Catalunya.

Nogensmenys, l'anterior no treu que sigui aplicable el previst per l'article 7 del Codi civil, que proscriu l'abús de dret, en el que constitueix un principi general del dret que pot ser invocable a qualsevol mena de relació jurídica, i així ho han entès diverses resolucions de la GAIP.

Cal valorar, per tant, si les circumstàncies del cas permeten qualificar el comportament de la persona reclamant com a abusiva. L'informe del Departament basa aquesta qualificació en l'elevat nombre de sol·licituds d'informació pública (22), totes elles sobre provisions de llocs de treball, tot afectant-ne un nombre també molt elevat, i tot plegat complementat amb la interposició de 16 recursos contenciosos



administratiu contra resolucions en matèria de personal. Tot plegat comportaria un perjudici greu per al Departament, que esdevé obligat a dedicar un nombre desproporcionat d'hores per atendre les accions de la persona reclamant. L'informe considera que amb totes les sol·licituds presentades fins ara la persona reclamant ha pogut exercir les finalitats de control i transparència sobre els processos de selecció endegats per la DGP i tenir-ne un coneixement exhaustiu.

Des de la seva Resolució relativa a la Reclamació 36/2015 (fonament jurídic 4), la GAIP ve considerant que poden ser considerades abusives les *“sol·licituds d'accés a la informació pública que excedeixin manifestament els paràmetres o estàndards normals d'exercici d'aquest dret, especialment si causen un dany o perjudici als altres (en aquest cas, als interessos generals), sense obtenir un benefici propi (es tracti d'un benefici particular o d'un benefici general inherent a la transparència)”*, en aquella mateixa Resolució s'insisteix que li correspon a l'Administració que la invoca acreditar la concurrència de la praxi abusiva i es considera que el sol fet que una única persona presenti nombroses sol·licituds no té perquè ser qualificat d'abús del dret.

Per tant, l'element clau per poder acreditar la concurrència d'abús del dret d'accés a la informació és causar un perjudici a l'Administració o a terceres persones, sense benefici per a la persona reclamant o per als interessos generals. L'informe del Departament acredita la presentació de nombroses sol·licituds per part de la mateixa persona (fet que per sí sol no constitueix una praxi abusiva) i també el perjudici que això provoca al normal funcionament dels seus serveis. Però no acredita, ni argumenta, que la persona reclamant no en tregui o no en pugui treure cap benefici, ni que ho faci amb l'objectiu deliberat de causar perjudici al Departament; de fet, per l'historial de reclamacions davant la GAIP formulades per la mateixa persona reclamant contra la DGP, en relació amb sol·licituds amb objectes similars a la que ara ens ocupa, es pot pressuposar que la persona reclamant les fa seguint un benefici particular prou determinat (la seva promoció professional al sí de l'Administració) i, de retruc, obté també un benefici per als interessos generals, com és l'escrutini sobre el grau de discrecionalitat i d'observació de la legalitat emprats en la selecció i promoció del personal de l'Administració. Per tant, cal concloure que no s'acredita pel Departament d'Interior l'existència d'abús de dret.

##### 5. *Sobre l'extemporaneïtat de l'informe invocada per la persona reclamant*

Tal com posen de manifest els antecedents, la persona reclamant demana que la GAIP no admeti l'informe aportat pel Departament a aquest procediment, perquè l'ha presentat havent vençut a bastament el termini donat, que és el de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP. La sol·licitud d'informe és notificada el 23 d'abril de 2019 i l'informe és lliurat a la GAIP el 30 de maig del mateix any, amb onze dies de retard sobre el termini donat.



El cas és que l'RGAIIP, que és l'única disposició general que regula aquest informe, no preveu els efectes que pretén la persona reclamant pel cas que no es lliuri dins de termini. Implícitament sembla admetre la validesa dels informes sol·licitats per la GAIP encara que siguin extemporanis, perquè l'incís final de l'apartat 7 de l'article 33 RGAIP estableix que *"la manca de tramesa de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeix que aquesta continuï la tramitació"*, sense fer cap referència a què no es puguin prendre en consideració pel sol fet de ser extemporanis. De fet la GAIP considera que la informació aportada per l'Administració és essencial per resoldre les reclamacions amb ple coneixement de causa, en benefici de la correcte aplicació del dret d'accés a la informació i, per tant, acostuma requerir-los, fins i tot reiteradament, si no arriben a temps i únicament resol sense ells en casos molt simples o en casos en els que la tramitació de la Reclamació s'allarga molt més del termini previst legalment per a la resolució d'aquests procediments. En aquest cas, la Reclamació va ser presentada el 3 d'abril de 2019 i el termini de dos mesos per resoldre-la finiria el 3 de juny; aquest termini es pot ampliar en 15 dies més en atenció a l'informe sol·licitat al Departament i en conseqüència finiria el 25 de juny de 2019. Aquesta Resolució s'aprova el 14 de juny i es notifica a les parts abans del 25 del mateix mes, de manera que el retard en l'emissió de l'informe no causa l'incompliment dels terminis legals per a la notificació de la Resolució.

En atenció a les anteriors consideracions, és procedent admetre l'informe del Departament d'Interior aportat a aquest procediment, malgrat la seva extemporeïtat.

#### 6. *Trasllat a les terceres persones afectades*

A l'antecedent 2 s'assenyala que si bé no sembla que, en principi, els drets i interessos de les persones afectades per la sol·licitud (que serien les nomenades per proveir els llocs de treball indicats per la persona reclamant) puguin impedir o restringir el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, no es pot excloure que en alguna d'elles concorrin circumstàncies singulars de caràcter especial que comportin perjudicis que no s'han pogut preveure pel cas que es doni accés a la informació sol·licitada que l'afecta. És per aquest motiu que escau fer trasllat de la sol·licitud a les terceres persones afectades, prèviament a facilitar les dades sol·licitades que les afecten. Regeix aquest trasllat el règim establert per l'article 31 LTAIPBG i aquesta Resolució requereix al Departament d'Interior perquè l'efectuï, tot tenint en compte les consideracions següents:

Les persones afectades a les que cal donar trasllat són les nomenades en l'àmbit de la sol·licitud d'informació.

El trasllat s'hauria de fer dins del termini donat per la part resolutòria d'aquesta Resolució, amb el ben entès que el trasllat suspèn el còmput del termini per facilitar la informació, que es reprèn un cop rebudes les al·legacions o, en el seu defecte, als deu dies d'haver-se notificat el trasllat.



El trasllat ha d'incloure la sol·licitud d'informació presentada per la persona reclamant, sense que sigui necessari revelar-ne la seva identitat, així com també el text d'aquesta Resolució, per tal que les persones afectades puguin valorar-ne el context i l'abast de les seves eventuals al·legacions.

El Departament, al fer el trasllat, ha d'indicar a les persones afectades que si volen formular al·legacions les han de trametre directament a la GAIP, preferiblement per correu electrònic o per notificació electrònica, a l'adreça [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), i ha d'informar a la GAIP de la data del trasllat.

Les persones afectades poden formular les al·legacions que considerin pertinents dins del termini de deu dies. Aquestes al·legacions, si manifesten la seva oposició a l'accés sol·licitat no serveixen per impedir-lo, ja que la Resolució declara taxativament que la persona reclamant, en principi, hi té dret; no gensmenys, podrien servir de base per impedir l'accés si posen de manifest alguna circumstància personal de caràcter singular en la que la difusió de la informació sol·licitada que les afecta els produís algun perjudici que no s'ha pogut tenir en compte amb caràcter general. Si és aquest el cas la GAIP resoldrà sobre l'eventual necessitat d'adoptar mesures per protegir els interessos de les persones afectades concernides.

En qualsevol cas, si alguna persona afectada manifesta formalment la seva oposició al lliurament de la informació sol·licitada que la concerneix, aquest lliurament, únicament en allò que afecta la persona que s'hi oposa, quedarà demorat fins que no venci el termini de dos mesos des de la notificació de la Resolució per poder interposar recurs contenciós administratiu contra ella, segons el previst per l'article 34.3 LTAIPBG.

#### *7. Sobre la petició de mesures sancionadores*

La persona reclamant també demana que la GAIP adopti mesures determinades, incloses de caràcter sancionador, pel cas que el Departament d'Interior no li faciliti la informació sol·licitada.

No és procedent que aquesta Comissió es pronunciï sobre eventualitats futures, i menys encara si inclouen procediments sancionadors. Es desestima, per tant, aquesta pretensió, sens perjudici que la persona reclamant la pugui formular si la situació de fet així ho justifica.

#### *8. Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els



articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

#### 9. *Publicitat de les resolucions de la GAIP*

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

### **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 14 de juny de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 197/2019 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació indicada a l'antecedent 2, sens perjudici de les eventuais restriccions que puguin resultar del trasllat a les terceres persones afectades, segons el previst pels fonaments jurídics 2 i 6.
2. Requerir al Departament d'Interior que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, sens perjudici de la suspensió que pugui ocasionar el trasllat requerit per l'apartat següent.
3. Requerir al Departament d'Interior que dins del termini indicat a l'apartat anterior traslladi la sol·licitud a les persones afectades per ella, de conformitat amb les consideracions fetes al fonament jurídic 6.



4. Requerir al Departament d'Interior a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 197/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

## Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adrexi la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.