

Resolució 410/2022, de 26 de maig**Número d'expedient de la Reclamació:** 272/2022**Administració reclamada:** Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols**Informació reclamada:** Informació per a la valoració del lloc de treball i organigrames.**Sentit de la resolució:** Estimació

Resum: La sol·licitud és prou concreta, i prova d'això és que l'Ajuntament ha demostrat entendre perfectament la informació que se li demanava. Per tant, no és d'aplicació al cas l'article 28 LTAIPBG, que clarament s'expressa com a mecanisme per concretar la informació a la que es vol tenir accés, i no pas per motivar o justificar l'interès en la informació, que, d'altra banda, no pot ser exigida ni a l'empara d'aquest procediment de concreció, ni per la via d'esmena, ja que d'acord amb l'article 18.2 LTAIPBG, l'exercici del dret d'accés a la informació pública no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma, de manera que la motivació que l'Ajuntament requereix està expressament exclosa per l'LTAIPBG com a requisit de la sol·licitud. Per tant, l'Ajuntament no podia deixar de tramitar la sol·licitud per l'absència de motivació ni per manca de concreció de l'interès en la informació. Així ho disposa l'article 54.3 del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública. Ni tan sols si, realment, l'Ajuntament no conegués ni pogués sospitar la motivació o l'interès de la persona reclamant, tan òbviament deduïbles en aquest cas atesa la seva condició de persona directament afectada i perjudicada per l'afectació laboral decidida amb base a la informació reclamada, l'Ajuntament podia requerir la concreció dels motius o interès en la informació, ni, menys encara, derivar-ne de la seva manca d'expressió un desistiment presumpte del procediment. Tampoc s'hi pot oposar que l'interès en la informació sigui personal, i no públic, perquè l'exercici del dret a la informació emparat per l'LTAIPBG no està reservat a la informació d'interès públic, tal i com ho confirma la jurisprudència del Tribunal Suprem, en la seva sentència STS 1519/2020, de 12 de novembre. L'LTAIPBG empara el dret a obtenir informació pública precisament per la naturalesa pública de la informació, sense que sigui exigible ni pugui reduir-se a una finalitat d'interès públic i emparant expressament que se sol·liciti amb base a un interès privat, considerant que una de les finalitats de la transparència és permetre que les persones puguin conèixer el procés de presa de les decisions dels poders públics que les afecten en els seus drets i interessos, com és el cas de la persona reclamant, directament perjudicada en la seva situació laboral arran de les decisions preses amb base a la informació que reclama. Aquest interès privat obvi del reclamant en la informació sol·licitada, conegut necessàriament per l'Ajuntament, no només no qüestionava l'admissibilitat de la sol·licitud, sinó que obligava a l'Ajuntament a motivar la seva ponderació amb altres drets o interessos concurrents, d'acord amb l'article 54.3 DTAIP, i a tenir-lo en compte com un element de reforç del seu dret d'accés, tal i com estableix l'article 22.1 LTAIPBG. L'article 64.2 DTAIP, així com la jurisprudència del Tribunal Suprem (ECLI:ES:TS:2017:3530) i la doctrina d'aquesta Comissió, coincideixen en sotmetre la interpretació i aplicació de les causes d'inadmissió als mateixos principis generals de proporcionalitat, de temporalitat, d'interpretació restrictiva en benefici de l'accés, d'interdicció de l'ampliació per analogia, d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat aplicables als límits a l'accés, establerts per als límits la l'accés en els articles 20 i 22 LTAIPBG. L'equiparar els projectes d'organigrames elaborats per l'Ajuntament i lliurats a l'empara contractada per a la seva anàlisi amb uns esborranys inacabats o mancats de rellevància per al procés de presa de decisions per tal de subsumir-los en una causa d'inadmissió suposa interpretar amb força laxitud els requisits d'inadmissibilitat de la legislació catalana aplicable al



cas, i ignorar que la definició legal d'informació pública de l'article 2.b LTAIPBG comporta que el dret d'accés a la informació no es pugui constrènyer al coneixement dels documents finals i aprovats, sinó que abasti també la informació que s'ha considerat en la presa de decisions públiques.

Paraules clau: Ajuntament. Persona interessada. Relació de Llocs de Treball. Organigrama. Reclamació contra inadmissió. Concreció de la sol·licitud. Motivació. Esborranys. Informació pública.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 25 de març de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 272/2022, presentada per una persona interessada contra l'Ajuntament de Sant Geliu de Guíxols en relació amb la sol·licitud 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 28 de gener de 2022 la persona reclamant presenta una instància a l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols que demana, d'una banda, el nom i cognoms i càrrec de la persona o persones que han facilitat a l'empresa que està realitzant les actes de valoració i les fitxes corresponents, les instruccions o la informació perquè deixi de ser gerent/cap de l'àrea i passi a integrar-se a la policia local, així com també el nom de la persona que ha lliurat a aquesta empresa les funcions genèriques descrites a la fitxa 016; i, de l'altra, a la vista d'una afirmació prèvia de l'Ajuntament en el sentit que s'haurien proposat diversos organigrames" demana una còpia d'aquells en els què hi figuri el seu nom i lloc de treball o que s'hagin fet amb relació a la RLT.
3. El 17 de febrer de 2022 l'Ajuntament emet Decret d'Alcaldia pel qual s'acorda: "PRIMER.- Requerir al sol·licitant que en un termini màxim de 10 dies motivi la necessitat de conèixer la identitat de la persona o persones a què fa referència en el seu escrit, per tal que l'Àrea de Gestió Documental i Arxiu de Sant Feliu de Guíxols pugui ponderar de forma raonada entre l'interès públic en la divulgació d'aquesta informació i la protecció dels drets de les persones afectades. SEGON.- DESESTIMAR el subministrament dels organigrames de valoració dels llocs de treball perquè es troben en fase d'elaboració i encara no se n'ha elaborat ni aprovat cap versió definitiva."
4. El 22 de març de 2022 l'Ajuntament emet un segon Decret d'Alcaldia pel qual disposa: "Entendre per desistida la petició formulada per XXX que es descriu a l'encapçalament, en no haver presentat cap escrit en el que justifiqui la necessitat de conèixer la identitat de la persona o persones a què fa referència en la seva sol·licitud, d'acord amb els articles 24.2



i 28 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.”

5. El 30 de març de 2022 la GAIP notifica a la persona reclamant l'esmena per tal de confirmar la possible duplicitat d'expedients.
6. El 31 de març de 2022 la persona reclamant comunica a la GAIP que “En relació amb les Reclamacions que he presentat a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), que han tingut entrada els dies 25 i 27 de març de 2022, amb el mateix objecte, els hi puc confirmar que es tracta d'una única reclamació que he presentat per duplicat”.
7. L'1 d'abril de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols 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. Vençut a bastament el termini indicat, no consta a la GAIP la recepció de la documentació requerida a l'Ajuntament.
8. El 4 d'abril de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
9. El 6 d'abril de 2022, la GAIP rep l'informe municipal. En relació accés als organigrames on figuri el seu nom i lloc de treball o fets relacionats amb la RLT argumenten que “es va desestimar el subministrament dels organigrames de valoració dels llocs de treball perquè es troben en fase d'elaboració i encara no se n'ha elaborat ni aprovat cap versió definitiva”. Respecte el nom i cognoms i càrrec de la persona o persones que han facilitat a l'empresa que està realitzant les actes de valoració i les fitxes corresponents, les instruccions o la informació perquè deixi de ser gerent cap de l'àrea i passi a integrar-se a la Policia Local, així com també el nom de la persona que ha lliurat a aquesta empresa les funcions genèriques descrites a la fitxa 016, fonamenten que la petició d'esmena de l'antecedent 3 “es considera important la motivació que pugui al·legar l'interessat justificant la seva petició tan concreta, atès que els noms de les persones amb responsabilitat tècnica i política en l'àmbit d'Organització i Recursos Humans són públics i coneguts per tots els treballadors de l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols”. També fonamenta la petició d'esmena atès que la informació sol·licitada afectaria a dades personals especialment protegides, al·legant l'article 23 i 24.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.



10. El 21 d'abril de 2022 la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades que atès que la informació sol·licitada conté dades de caràcter personal emeti l'informe previst a l'article 42.8 LTAIPBG. Així mateix, comunica a les parts l'ampliació del termini per resoldre.

11. El 5 de maig de 2022 l'APDCAT notifica a la GAIP l'informe sol·licitat en el qual argumenta l'adequació a la normativa de protecció de dades personals l'accés a la informació reclamada. En relació amb el primer punt de la sol·licitud: "La informació sol·licitada per la persona reclamant a l'Ajuntament objecte de la present reclamació és informació pública a efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al règim d'accés (article 18 LTC).[...] Respecte les sol·licituds d'accés a informació pública que no conté dades mereixedores d'especial protecció, com és el cas que ens ocupa, l'article 24 de l'LTC disposa el següent: *"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits. 2. (...)."* 6/9 Aquest article de l'LTC permet accedir a les dades merament identificatives de les persones que intervenen per raó de les seves funcions en els diferents procediments o actuacions públiques dutes a terme per l'Administració, llevat que concorrin circumstàncies concretes que justifiquin la prevalença del dret a la protecció de dades de la persona o persones afectades o altres drets constitucionalment protegits. [...] Per tant, en atenció als articles transcrits, facilitar l'accés de la persona reclamant a les dades merament identificatives de les persones que, en atenció a les responsabilitats o funcions que tenen assignades en matèria d'organització i recursos humans, han lliurat, en el present cas, a l'empresa encarregada de la valoració dels llocs de treball de l'Ajuntament la informació necessària a tal efecte, a priori no seria contrari al dret a la protecció de dades personals. Això, llevat que, excepcionalment, en un cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits. [...] L'Ajuntament sosté com a motiu que portaria a denegar l'accés de la persona sol·licitant a la identificació d'aquestes persones la manca de motivació o justificació sobre la necessitat de conèixer aquesta informació per part de l'ara reclamant. Cal tenir en consideració però que, d'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés *"no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma."* Atès, doncs, que l'LTC no exigeix justificació per accedir a la informació pública en poder de l'Ajuntament, aquest no pot ser un motiu per a limitar-ne l'accés, tot i que certament conèixer la finalitat de l'accés pot ser un element que es tingui en compte a l'hora de fer la ponderació necessària. [...] En aquest sentit, cal tenir present que, més enllà de les manifestacions genèriques de



l'Ajuntament sobre l'afectació que l'accés sol·licitat podria tenir sobre les persones afectades, de la informació aportada no se'n deriven motius o circumstàncies a partir de les quals es pugui apreciar que certament ha de prevaldre el dret a la protecció de dades dels afectats, o un altre dret constitucionalment protegit, sobre el dret d'accés de la persona reclamant, en la mesura que no s'acrediten circumstàncies personals que ho justifiquin. Així doncs, i a manca de disposar de les al·legacions que hagin pogut formular les persones afectades –a les quals s'hauria d'haver donat trasllat de la sol·licitud i/o de la reclamació d'acord amb els articles 31 i 42 de l'LTC-, a l'empara de l'article 24.1 de l'LTC cal reconèixer el dret de la persona reclamant a accedir a la informació que sol·licita." En relació amb l'organigrama, l'APDCAT recull: "En principi, l'organigrama és la representació gràfica de l'estructura organitzativa de l'Ajuntament, la qual descriu visualment les estructures departamentals i els respectius llocs de treball amb les relacions jeràrquiques entre si. En termes de recursos humans, l'organigrama ha de mostrar totes les unitats i nivells jeràrquics, així com els respectius llocs de treball i els seus nivells. Per tant, es tracta d'un document en què només han de figurar els noms dels llocs de treball, no els de les persones que els ocupen. És a dir, en principi, és informació pública que no ha de contenir dades de caràcter personal (article 4.1) RGPD). Això seria aplicable també en principi a l'RLT de l'Ajuntament, atès que la descripció dels llocs de treball es refereix als llocs de treball i no a les persones que els ocupen. En conseqüència, no hi hauria impediment en lliurar aquesta informació a la persona reclamant, en no resultar d'aplicació la normativa de protecció de dades. En el present cas i per la informació de què es disposa però, la persona reclamant sol·licita accedir a les diferents propostes d'organigrama amb què estaria treballant l'empresa consultora externa contractada per a la valoració dels llocs de treball de l'Ajuntament. Això estaria vinculat també amb l'RLT. D'acord amb l'article 31 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, a l'expedient administratiu d'aprovació i/o modificació d'una relació de llocs de treball (RLT) s'hi ha d'incloure, entre d'altra informació, *"l'estudi justificatiu de l'estructura administrativa o el seu organigrama funcional"* (apartat 1.a) L'anàlisi, descripció, valoració i classificació dels llocs de treball són els primers passos a seguir per elaborar i/o modificar la RLT. En la descripció d'un lloc de treball, l'organigrama té per objecte facilitar la informació qualitativa sobre l'estructura que configura l'entorn. [...] En primer lloc, i en la mesura que es tracti de dades relatives a la pròpia persona reclamant, la normativa de protecció de dades no n'impediria l'accés, ans al contrari, accedir a aquesta informació formaria part del dret d'accés que reconeix l'article 15 de l'RGPD. En segon lloc, l'LTC, en regular el règim de publicitat activa, estableix que l'administració pública, en aplicació del principi de transparència, ha de fer pública la informació relativa a *"l'estructura organitzativa interna de l'Administració (...), amb la*



identificació dels responsables dels diversos òrgans i llur perfil i trajectòria professionals” (article 9.1.b)). [...] En la mesura que la informació sobre l'estructura organitzativa interna de l'Ajuntament, en els termes apuntats, ha de ser pública, i amb més motiu atès que les dades personals que es sol·liciten sembla que farien referència al mateix reclamant, la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant.

I conclou que: “la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a les dades merament identificatives de les persones que han comunicat a l'empresa de consultoria contractada la informació necessària per a la valoració dels llocs de treball de l'Ajuntament, així com també a les diferents propostes d'organigrama o l'RLT de l'Ajuntament”.

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 substitueixin 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 adreçada a una administració de l'àmbit de competència de l'LTAIPBG.

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. Sobre el requeriment de concreció de l'interès en la informació i la ponderació amb la protecció de dades personals

La sol·licitud demanava el “nom i cognoms i càrrec de la persona o persones que han facilitat a l'empresa que està realitzant les actes de valoració i les fitxes corresponents, les instruccions o la informació perquè deixi de ser gerent/cap de l'àrea i passi a integrar-se a la policia local”. En relació amb aquesta petició, l'Ajuntament invoca l'article 28 LTAIPBG per demanar a la persona reclamant que concretés, dins del termini de 10 dies, la necessitat de conèixer la identitat d'aquesta persona o persones, per tal que l'Àrea de Gestió Documental i Arxiu de Sant Feliu de Guíxols pogués ponderar de forma raonada entre l'interès públic en la divulgació d'aquesta informació i la protecció dels drets de les persones afectades, i per Decret d'Alcaldia de 22 de març de 2022, se'l dona per desistit del procediment “en no haver presentat cap escrit en el que justifiqui la necessitat de conèixer la identitat de la persona o persones a què fa referència en la seva sol·licitud, d'acord amb els articles 24.2 i 28 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern”.



La reclamació de la persona reclamant incorpora còpia d'un escrit registrat a l'Ajuntament amb data 24 de gener, en el què la persona reclamant respondria aquella petició de concreció, si bé més per reiterar-la en els mateixos termes que per justificar-la, mentre que l'informe municipal motiva que no l'hagués tingut en compte i l'hagués donat per desistit en què no s'hauria presentat amb un formulari idoni per aquell tipus de tràmit. Però dirimir aquesta qüestió (la vàlida presentació o no de la resposta a la petició de concreció per part de la persona reclamant) no és necessària, davant la improcedència de l'exigència de concreció feta per l'Ajuntament per la via de l'article 28 LTAIPBG, i del càstig del desistiment presumpte que n'ha derivat.

La sol·licitud és prou concreta, i prova d'això és que l'Ajuntament ha demostrat entendre perfectament la informació que se li demanava. Per tant, no és d'aplicació al cas l'article 28 LTAIPBG, que clarament s'expressa com a mecanisme per concretar la informació a la què es vol tenir accés, i no pas per motivar o justificar l'interès en la informació, que, d'altra banda, no pot ser exigida ni a l'empara d'aquest procediment de concreció, ni per la via d'esmena, ja que d'acord amb l'article 18.2 LTAIPBG, l'exercici del dret d'accés a la informació pública no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma, de manera que la motivació que l'Ajuntament requereix està expressament exclosa per l'LTAIPBG com a requisit de la sol·licitud.

Per tant, l'Ajuntament no podia deixar de tramitar la sol·licitud per l'absència de motivació ni per manca de concreció de l'interès en la informació. Així ho disposa l'article 54.3 del Decret 8/2021, del 9 de febrer sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (DTAIP), en establir imperativament que "cal donar tràmit a la sol·licitud d'accés a la informació encara que: (...) c) La sol·licitud d'accés a la informació pública no exposi una motivació que justifiqui l'interès a satisfer amb l'obtenció de la informació sol·licitada, ni fonamenti jurídicament la seva pretensió. No obstant això, si en la sol·licitud d'accés o durant el procediment de tramitació la persona sol·licitant fa constar la motivació o la justificació de la finalitat de l'accés a la informació pública, l'òrgan competent, en la resolució que adopti, ha de motivar la seva ponderació amb altres drets o interessos concurrents, si escau".

Ni tan sols si, realment, l'Ajuntament no conegués ni pogués sospitar la motivació o l'interès de la persona reclamant, tan òbviament deduïbles en aquest cas atesa la seva condició de persona directament afectada i perjudicada per l'afectació laboral decidida amb base a la informació reclamada, l'Ajuntament podia requerir la concreció dels motius o interès en la informació, ni, menys encara, derivar-ne de la seva manca d'expressió un desistiment presumpte del procediment. Tampoc s'hi pot oposar que l'interès en la informació sigui personal, i no públic, perquè l'exercici del dret a la informació emparat per l'LTAIPBG no està reservat a la informació d'interès públic, tal i com ho confirma la jurisprudència del Tribunal



Suprem, que en la seva sentència STS 1519/2020, de 12 de novembre, estableix rotundament que *“no es conforme a derecho la denegación de acceso a la información pública solicitada en el caso examinado en este recurso, en base a la única razón de guiarse la parte recurrente en motivos meramente personales ajenos a las finalidades de transparencia expresadas en el preámbulo del LTAIBG (...) Pero además considera la Sala que tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo, (...), no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan “conocer cómo se toman las decisiones que les afectan”, sin perjuicio además de que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, pues puede contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico”*.

L'LTAIPBG empara el dret a obtenir informació pública precisament per la naturalesa pública de la informació, sense que sigui exigible ni pugui reduir-se a una finalitat d'interès públic i emparant expressament que se sol·liciti amb base a un interès privat, considerant que una de les finalitats de la transparència és permetre que les persones puguin conèixer el procés de presa de les decisions dels poders públics que les afecten en els seus drets i interessos, com és el cas de la persona reclamant, directament perjudicada en la seva situació laboral arran de les decisions preses amb base a la informació que reclama. Aquest interès privat obvi del reclamant en la informació sol·licitada, conegut necessàriament per l'Ajuntament, no només no qüestionava l'admissibilitat de la sol·licitud, sinó que obligava a l'Ajuntament a motivar la seva ponderació amb altres drets o interessos concurrents, d'acord amb l'article 54.3 DTAIP, i a tenir-lo en compte com un element de reforç del seu dret d'accés, tal i com estableix l'article 22.1 LTAIPBG.

L'informe de l'Ajuntament emès en el marc d'aquest procediment, insisteix en justificar l'exigència de l'interès en la informació en què *“es considera important la motivació que pugui al·legar l'interessat justificant la seva petició tan concreta, atès que els noms de les persones amb responsabilitat tècnica i política en l'àmbit d'Organització i Recursos Humans són públics i coneguts per tots els treballadors de l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols.”* D'una banda, cal dir que el requeriment de motivació sembla contradictori amb la seva pròpia motivació, ja que, si com afirma, la identitat de les persones que es demana no és informació protegida, sinó pública i notòria, no sembla necessària gaire ponderació de drets personals per concloure que la informació ha de ser lliurada. Però, en tot cas, si l'Ajuntament considerava que havia de conèixer la motivació o interès en la informació per ponderar, cal presumir, tot i que no s'expressa directament quin límit legal considera concurrent, que el voldria ponderar amb el



dret a la protecció de dades personals de les persones el nom de les quals es sol·licita. Es tracta de personal públic, tant si té la condició de representant polític com de personal funcionari, interí o laboral de la corporació, de manera que resulta aplicable per al seu accés l'article 24.1 LTAIPBG, que estableix la regla general d'accés a les dades identificatives del personal de les administracions. Desplegant aquest article, el DTAIP disposa en el seu article 70.2 que, als efectes del que preveu l'article 24.1 LTAIPBG, "són dades personals merament identificatives les consistents en el nom i cognoms, el càrrec o lloc ocupat, cos i escala, les funcions desenvolupades i el telèfon i les adreces, postal i electrònica, de contacte professional, referides al personal al servei de les administracions públiques, alts càrrecs i personal directiu del sector públic de les administracions públiques." Aquesta regla general d'accés pot cedir davant de circumstàncies excepcionals que justifiquin l'adopció prèvia de mesures de protecció extraordinàries, que no s'han invocat, i per tant, cal concloure que la protecció de dades personals no impedeix l'accés a aquesta informació, sense necessitat de ponderar la seva protecció amb l'interès del reclamant.

A aquesta mateixa conclusió arriba l'APDCAT, en l'informe emès a requeriment de la GAIP respecte de l'adequació de la pretensió del reclamant a la normativa de protecció de dades personals, àmpliament transcrit en l'antecedent 11.

D'acord amb l'exposat, no és adequat a dret el requeriment de concreció de la motivació ni ho és el tancament del procediment per desistiment presumpte del reclamant, declarats pels Decrets d'Alcaldia de 17 de febrer i 22 de març de 2022.

3. Sobre la inadmissió de la informació en curs d'elaboració

L'altra petició concretada en la sol·licitud d'informació i que és objecte d'aquesta reclamació és la d'obtenir una còpia dels diversos organigrames proposats per l'Ajuntament en el marc de l'elaboració de la Relació de Llocs de Treball (RLT) en els que hi figuri el nom del reclamant o al referència al seu lloc de treball en relació amb relació a la RLT.

L'Ajuntament invoca per justificar la inadmissió d'aquesta petició que és una informació en curs d'elaboració, i que no existeix un organigrama definitiu aprovat. Però no és això el que demana la persona reclamant, sinó els projectes ("organigrames proposats"). Cal distingir entre document inacabat o en curs d'elaboració, de document aprovat. En el marc d'un procés d'elaboració d'una decisió, projecte organitzatiu o projecte normatiu, s'hi aporten diferents documents que són sotmesos a la consideració de l'òrgan que ha de prendre la decisió, i que poden ser objecte d'accés a la informació, ja que, d'una banda, l'article 2.b LTAIPBG no defineix la informació pública amb el requisit de ser aprovada o definitiva, sinó només d'estar en poder de l'Administració (i el propi Ajuntament reconeix estar estudiant organigrames



provisionals, tot i que no estiguin aprovats) i d'altra banda, és informació molt rellevant per a permetre la transparència en els processos de presa de decisions dels poders públics.

L'Ajuntament invoca com a fonament jurídic de la inadmissió l'article 18 de la llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE), que s'aplica a l'Administració General de l'Estat i a l'Administració perifèrica de l'Estat, però no a les administracions de planta catalana. Així, l'article 18.1.a LTAIPBGE determina la inadmissió de les sol·licituds que es refereixin a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general, mentre que l'article 29.1 LTAIPBG limita l'amplitud d'aquell supòsit, exigint que la informació en curs de publicació s'hagi de publicar en el termini de tres mesos, i en compliment de les obligacions de publicitat activa, mentre que l'article 65.1.a.b DTAIP aclareix, respecte de la informació en curs d'elaboració, que s'ha de tractar de documents que continguin opinions o valoracions personals que hagin estat emeses al marge de l'àmbit de responsabilitat i funcions professionals pròpies del servidor públic que les subscriu i manquin de rellevància per a la transparència del procés de presa de decisions públiques, o que siguin esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia. No sembla, doncs, que els organigrames de futur elaborats per l'Ajuntament en ús de les seves funcions i en exercici de la seva potestat reglamentària d'autoorganització als què fa referència l'Ajuntament en una anterior resposta, en la mesura en què, segons afirma, van ser traslladats a l'empresa contractada per l'Ajuntament per al servei de consultoria per a l'anàlisi del disseny organitzatiu proposat per l'Ajuntament, i que són recollits en el document elaborat per l'empresa i traslladat als representants de la Mesa General de Negociació, l'RLT puguin considerar-se ni opinions personals formulades al marge de les funcions i responsabilitats públiques, ni documents inconclusos sense entitat pròpia, pel sol fet de no estar definitivament aprovats, i és, d'altra banda, evident la rellevància d'aquesta informació per servir l'interès públic en garantir la transparència en els processos de presa de decisions, en especial aquesta que ha afectat a la persona reclamant.

L'article 64.2 DTAIP, així com la jurisprudència del Tribunal Suprem (ECLI:ES:TS:2017:3530) i la doctrina d'aquesta Comissió, coincideixen en sotmetre la interpretació i aplicació de les causes d'inadmissió als mateixos principis generals de proporcionalitat, de temporalitat, d'interpretació restrictiva en benefici de l'accés, d'interdicció de l'ampliació per analogia, d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat aplicables als límits a l'accés, establerts per als límits de l'accés en els articles 20 i 22 LTAIPBG. I equiparar els projectes d'organigrames lliurats a l'empresa contractada per a la seva consideració a esborranys inacabats o mancats de rellevància per al procés de presa de decisions per a subsumir-los en una causa d'inadmissió suposa interpretar amb força laxitud els requisits d'inadmissibilitat de la legislació catalana aplicable al cas, i ignorar que la definició legal d'informació pública de l'article 2.b LTAIPBG comporta que el dret d'accés a la informació no es pugui constrènyer al coneixement dels



documents finals i aprovats, sinó que abasti també la informació que s'ha considerat en la presa de decisions públiques.

D'altra banda, no s'invoca per l'Ajuntament, ni és plausible atesa la posició preeminent de l'Administració reclamada respecte de la persona reclamant amb la què manté una vinculació laboral, que desvetllar-li aquesta informació (posició que ocuparia en els projectes d'organigrames) pugui influir o perjudicar la decisió final que adoptarà l'Ajuntament aprovant l'organigrama definitiu, que cal pensar que serà la que consideri més adequada per a l'eficàcia de la seva organització interna, de manera que no es justifica ni es motiva quin és el perjudici real per a l'Administració que derivaria d'informar-li de la seva posició en les diverses versions d'organigrama que ha lliurat a l'empresa i a les què faria referència en el seu escrit de resposta a la persona reclamant.

Tampoc es podria considerar limitat l'accés als projectes d'organigrama per la protecció de dades personals, considerant que el nom i la posició de les altres persones que hi figurin serien dades identificatives de personal públic del consistori, que d'acord amb l'article 24.1 LTAIPBG i 70.2 DTAIP, estan sotmeses a la regla general d'accés. En aquest mateix sentit favorable a l'accés es pronuncia l'APDCAT, en el seu informe reproduït a l'antecedent 11.

Per aquests motius, la inadmissió de la sol·licitud respecte de la petició dels organigrames elaborats per l'Ajuntament i lliurats a l'empresa contractada per al seu anàlisi no és ajustada a dret.

En conseqüència, s'estima la reclamació i es declara el dret de la persona reclamant a: el nom i cognoms i càrrec de la persona o persones que han facilitat a l'empresa que està realitzant les actes de valoració i les fitxes corresponents, les instruccions o la informació perquè deixi de ser gerent/cap de l'àrea i passi a integrar-se a la policia local, així com també el nom de la persona que ha lliurat a aquesta empresa les funcions genèriques descrites a la fitxa 016; còpia dels diversos organigrames que l'Ajuntament afirma haver elaborat i lliurat a l'empresa contractada per al seu anàlisi, en el marc del procés de valoració dels llocs de treball, en els què hi figuri el nom de la persona reclamant o el seu lloc de treball.

4. 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.

5. 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 26 de maig de 2022, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 272/2022 i declara el dret de la persona reclamant a: el nom i cognoms i càrrec de la persona o persones que han facilitat a l'empresa que està realitzant les actes de valoració i les fitxes corresponents, les instruccions o la informació perquè deixi de ser gerent/cap de l'àrea i passi a integrar-se a la policia local, així com també el nom de la persona que ha lliurat a aquesta empresa les funcions genèriques descrites a la fitxa 016; còpia dels diversos organigrames que l'Ajuntament afirma haver elaborat i lliurat a l'empresa contractada per al seu anàlisi, en el marc del procés de valoració dels llocs de treball, en els què hi figuri el nom de la persona reclamant o el seu lloc de treball.
2. Requerir a l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de quinze dies, i a informar, en aquest mateix termini, a la GAIP, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
3. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.



4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 272/2022 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

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, 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 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 adreci 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.