

Resolució 949/2022, de 17 de novembre**Número d'expedient de la Reclamació:** 717/2022**Administració reclamada:** Ajuntament de Rabós d'Empordà**Informació reclamada:** Còpia de les proves de selecció de tot el personal de l'Ajuntament.**Sentit de la resolució:** Desestimació

Resum: Tot i que la sol·licitud d'informació aportada amb la reclamació era més àmplia, la reclamació es presenta només en relació amb la informació relativa a les proves de selecció del personal de l'Ajuntament. Aquesta reducció d'objecte és admissible, ja que el principi de congruència entre la sol·licitud i la reclamació només obliga a limitar la informació reclamada a la prèviament sol·licitada i no obtinguda, però no impedeix reduir l'abast de la reclamació, tant si la informació ja s'ha rebut prèviament com si, tot i no haver-se obtingut, ha deixat d'interessar. La informació reclamada (còpia de les proves de selecció de tot el personal de l'Ajuntament) conté dades personals de persones físiques identificades, de manera que resulta aplicable a l'accés el límit relatiu a la protecció de dades personals regulat a l'article 23 LTAIPBG (només per al cas que en la còpia de les proves reclamades hi contessin circumstàncies personals referides a la salut, per exemple, d'adaptació de la prova) i per l'article 24.2 LTAIPBG. D'acord amb aquest precepte, caldrà ponderar el dret d'accés reclamat amb el dret a la protecció de dades personals dels afectats (tot el personal de l'Ajuntament), d'acord amb la finalitat de l'accés, la qual cosa portaria a considerar el motiu o interès en l'accés a la informació, si constés expressat. Però el cert és que la persona reclamant no n'ha expressat cap, fent expressa referència a la manca de necessitat de motivació de la seva sol·licitud. Certament, el dret d'accés no requereix d'un interès legítim en la informació sol·licitada, d'acord amb l'article 18 LTAIPBG, de manera que no poden ser inadmeses les sol·licituds d'informació que no es motivin en un dret o interès legítim. No es menys cert, però que, com a regla general, els límits legals a l'accés han de ser ponderats casuísticament, d'acord amb l'article 20 LTAIPBG, i que la seva aplicació proporcional ha de considerar els drets públics i privats legítims que concorrin al cas, i que específicament en relació amb l'accés a dades personals, l'article 24.2 LTAIPBG abans esmentat disposa que l'accés s'hagi de ponderar tenint en compte la finalitat de l'accés. Tot això porta a què la motivació o finalitat de l'accés sigui rellevant no per a l'admissibilitat de la sol·licitud o reclamació sinó per a l'aplicació dels límits a l'accés. Així es desprèn de l'article 54.3,c del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública. D'acord amb l'exposat, i en absència d'una motivació o finalitat específica de l'accés, es ponderarà el dret d'accés a la còpia de les proves de selecció realitzades per cada persona que integra la plantilla municipal amb l'afectació del seu dret a la protecció de dades personals, d'acord amb la finalitat general de la transparència, que és el retiment de comptes dels poders públics, i no pas l'escrutini de les persones físiques. I des d'aquesta perspectiva, cal dir que existeix un interès públic prevalent en la garantia de la transparència dels processos selectius, que porta als requisits de publicitat activa i de publicitat legal de les bases de les convocatòries, dels nomenaments i que pot justificar igualment que es demanin els mèrits i valoracions del personal finalment seleccionat per ocupar un lloc públic, especialment si haguessin concursat amb la persona reclamant; però el dany massiu i indiscriminat en l'esfera personal de tota la plantilla que comporta divulgar una còpia de les proves de selecció que han realitzat resulta desproporcionat i innecessari per servir a aquesta finalitat genèrica de control dels poders públics, motiu pel qual i en aplicació del principi de minimització en al cessió de dades personals restablert a l'article 5 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual



es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades), cal desestimar la reclamació.

Paraules clau: Ajuntament. Processos selectius. Proves. Reclamació contra silenci. Manca de col·laboració de l'Administració. Congruència de la reclamació. Dades personals. Finalitat de l'accés. Ponderació.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 8 d'agost de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 717/2022, presentada per un particular contra l'Ajuntament de Rabós d'Empordà 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 4 d'abril de 2022 la persona reclamant presenta una instància a l'Ajuntament on sol·licita una "còpia de totes les proves realitzades en els processos selectius per accedir a les places de tot el personal que treballa actualment a l'Ajuntament segons la plantilla de personal que se'm va trametre amb certificat, així com les bases de cada procés selectiu, les oportunes publicacions als diaris oficial i els contractes de cadascú".
3. La Reclamació presentada el 8 d'agost de 2022 indica com a informació que n'és objecte "proves processos selectius personal Ajuntament Rabós", no informa de si ha rebut resposta a la seva sol·licitud d'informació, però si fa constar que no ha rebut aquesta informació.
4. El 16 d'agost 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.
5. El 18 d'agost de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Rabós d'Empordà 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.
6. El 29 de setembre de 2022, depassat àmpliament el termini, la GAIP reitera el requeriment d'informe i de l'expedient a l'Ajuntament. A data d'aquesta Resolució, l'Ajuntament no ha donat resposta a aquest requeriment.



7. L' 11 d'octubre de 2022 la GAIP demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG i informa les parts de l'ampliació del termini per resoldre la reclamació que comporta aquest fet.
8. El 3 de novembre de 2022 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT que en relació amb l'accés a la còpia de les proves realitzades pel personal en els respectius processos de selecció, descarta que sigui adequat a la normativa de protecció de dades personals, d'acord amb els arguments següents: "D'entrada, cal assenyalar que s'entén que la persona reclamant està interessada en la còpia de les proves realitzades per tots els aspirants en els processos selectius, i no el mer accés als enunciats de les proves.

Des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, cal dir que no hi hauria inconvenient en facilitar a la persona reclamant els enunciats de les proves (contingut de les proves) i, fins i tot, la plantilla de respostes o criteris emprats per a la valoració de la prova, atès que no hi haurien dades personals afectades.

Diferent és l'accés a la còpia individualitzada de cadascuna de les proves que van dur a terme els aspirants en els processos selectius.

A partir de la informació que es disposa, no es pot descartar que entre la informació sol·licitada hi puguin constar dades personals especialment protegides a les quals es refereix l'article 23 de l'LTC ([...] relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraaccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor [...]), especialment si es van dur a terme proves de tipus psicotècnic, en les quals es valoren diversos aspectes de la personalitat dels aspirants que poden portar a l'elaboració d'un perfil psicològic sobre aquestes persones.

En la mesura que constin dades especialment protegides a les quals fa referència l'article 23 de l'LTC, l'accés a aquesta informació s'ha de denegar llevat que es disposi del consentiment de les persones afectades, o bé concorri alguna altra de les circumstàncies habilitant previstes a l'article 15.1 de l'LT.

I, respecte de les proves en què no es vegin afectades dades especialment protegides a les quals acabem de fer referència, l'anàlisi de la possibilitat d'accés s'ha de fer d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, és a dir, a través de la ponderació entre l'interès públic de la informació sol·licitada i el dret a la protecció de dades de les persones afectades, tot això prenent en consideració les circumstàncies que poden concórrer en el cas que s'analitza (com ara, el temps transcorregut, la finalitat de l'accés, el fet que pugui afectar la seguretat de les persones...).

La finalitat de la sol·licitud d'accés és un dels elements que es poden tenir en compte per dur a terme la ponderació. Cal tenir en compte que si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, i no resta subjecte a motivació ni



requereix la invocació de cap norma, conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja obtenir la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte en la ponderació.

D'acord amb la informació que consta a l'expedient, la persona reclamant no ha exposat la finalitat per a la qual sol·licita l'accés. I tampoc es desprèn de la informació tramesa la possibilitat que la persona reclamant hagi sol·licitat l'accés amb motiu d'haver participat en algun dels processos selectius, o bé formi part dels òrgans de representació dels treballadors de l'Ajuntament.

Per aquest motiu, la finalitat de l'accés no pot ser considerada a l'efecte de dur a terme la ponderació en els termes de l'article 24.2 de l'LTC. Tot i això, d'acord amb el que preveu l'article 18.2 de l'LTC, aquest fet tampoc impedeix per si mateix l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

En qualsevol cas, sens perjudici del fet que la persona reclamant no hagi exposat els motius pels quals sol·licita l'accés, la finalitat que persegueix la normativa de transparència és "establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública" (article 1.2 LTC), o en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

Traslladat al cas que ens ocupa, i des de la perspectiva de la persona reclamant, pot ser rellevant accedir a les proves realitzades i poder conèixer la puntuació obtinguda per cada participant en cada fase del procés selectiu, així com la puntuació final.

En aquest sentit, d'acord amb el que s'ha analitzat en el fonament jurídic anterior, la normativa analitzada, respecte de determinada informació que afecta els processos de selecció, fa prevaldre l'interès públic en l'accés a la identitat de les persones que participen en els processos selectius de les administracions públiques i al resultat del procés, pel que fa a les persones que el superen, enfront el dret a la privacitat d'aquests participants.

Però, hi ha altra informació sobre la qual la normativa no disposa que s'hagi de donar publicitat, com és el cas de les proves realitzades per cada aspirant.

Cal tenir en compte que facilitar l'accés a una còpia de les proves seria una mesura força invasiva de la privacitat de les persones afectades, que podria afectar tant al desplegament de la seva vida en l'esfera personal, com en l'esfera social o professional.

Ahora, no es pot descartar el fet que l'accés pretès pugui afectar un nombre de persones que pot arribar a ser elevat.

Si bé conèixer aquesta informació (contingut de les proves realitzades) podria ser rellevant per assolir la finalitat que podria pretendre una persona participant que no ha estat seleccionada, aquesta



rellevància no sembla que concorri en el cas de la persona reclamant, de manera que l'accés podria suposar un greu en l'esfera privada de les persones afectades, derivat de la comunicació de les seves dades sense que concorri una finalitat que ho justifiqui. Almenys, l'accés no sembla prou justificat per a una finalitat general de transparència.

Per aquests motius, a la vista de la informació aportada, i atès que no sembla que la persona reclamant hagi participat en el procés selectiu, ni especifica altres motius que puguin ser rellevant als efectes de la ponderació (art. 24.2 de l'LTC), des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades no sembla prou justificat donar-li accés i còpia de les proves realitzades en els processos selectius a què fa referència en la seva sol·licitud d'accés". Pel que fa a la resta de la informació inicialment sol·licitada però no inclosa a la reclamació, l'APDCAT conclou que "La normativa de protecció de dades no impedeix accedir a la informació relativa a la convocatòria i les bases dels processos selectius realitzats per l'Ajuntament, la resta d'actes dels processos sotmesos a publicació i, en particular, als resultats del processos convocats. Ara bé, prenent en consideració les circumstàncies que concorren en el cas particular, des del punt de vista de la finalitat general de transparència no estaria justificat l'accés a les proves realitzades per les persones candidates en cadascun dels processos selectius, ni als contractes de treball formalitzats".

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 adreçada a una administració de l'àmbit d'aplicació 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. Manca de col·laboració de l'Administració

L'Ajuntament de Rabós d'Empordà no ha facilitat a la GAIP ni l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés, ni tampoc ha aportat l'informe que reculli el seu posicionament jurídic en relació amb ella que li va ser requerit per aquesta Comissió per dues vegades, incomplint així les obligacions que li imposa l'article 33.4 RGAIP, d'acord amb el qual les administracions han d'aportar a la GAIP, dins el termini de quinze dies, còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació, un informe sobre la reclamació i tota la informació o antecedents que puguin ser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació.

Si bé aquest fet ha de ser qualificat com una manca de col·laboració de l'Ajuntament amb l'efectivitat dels procediments previstos legalment per a la garantia del dret d'accés a la informació pública, no pot impedir la resolució de la Reclamació, tenint en compte que l'article 33.7 RGAIP preveu expressament 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". En conseqüència, s'ha continuat amb el procediment sense comptar amb l'aportació de l'Ajuntament de Rabós d'Empordà, que quedarà igualment vinculat i obligat pel sentit i els termes d'aquesta Resolució.

3. Objecte de la reclamació i protecció de dades personals

Tot i que la sol·licitud d'informació aportada amb la reclamació era més àmplia, la reclamació es presenta només en relació amb la informació relativa a les proves de selecció del personal de l'Ajuntament. Aquesta reducció d'objecte és admissible, ja que el principi de congruència entre la sol·licitud i la reclamació només obliga a limitar la informació reclamada a la prèviament sol·licitada i no obtinguda, però no impedeix reduir l'abast de la reclamació, tant si la informació ja s'ha rebut prèviament com si, tot i no haver-se obtingut, ha deixat d'interessar. Per tant, la reclamació és admissible en els termes en què es formula, referida únicament a les proves realitzades pel personal en els processos de selecció respectius, respecte de les quals s'entén que la reclamació abastaria la còpia de la prova realitzada, i no només els enunciats de les proves, tenint en compte els termes en què es formula aquesta petició a la sol·licitud.

La informació reclamada (còpia de les proves de selecció de tot el personal de l'Ajuntament) conté dades personals de persones físiques identificades, de manera que resulta aplicable a l'accés el límit relatiu a la protecció de dades personals regulat a l'article 23 LTAIPBG (només per al cas que en la còpia de les proves reclamades hi contessin circumstàncies personals referides a la salut, per exemple, d'adaptació de la prova) i per l'article 24.2 LTAIPBG. D'acord amb aquest precepte, caldrà ponderar el dret d'accés reclamat amb el dret a la protecció de dades personals dels afectats (tot el personal de l'Ajuntament), d'acord amb la finalitat de l'accés, la qual cosa portaria a considerar el



motiu o interès en l'accés a la informació, si constés expressat. Però el cert és que la persona reclamant no n'ha expressat cap, fent expressa referència a la manca de necessitat de motivació de la seva sol·licitud.

Certament, el dret d'accés no requereix d'un interès legítim en la informació sol·licitada, d'acord amb l'article 18 LTAIPBG, de manera que no poden ser inadmeses les sol·licituds d'informació que no es motivin en un dret o interès legítim. No es menys cert, però, que, com a regla general, els límits legals a l'accés han de ser ponderats casuísticament, d'acord amb l'article 20 LTAIPBG, i que la seva aplicació proporcional ha de considerar els drets públics i privats legítims que concorrin al cas, i que específicament en relació amb l'accés a dades personals, l'article 24.2 LTAIPBG abans esmentat disposa que l'accés s'hagi de ponderar tenint en compte la finalitat de l'accés. Tot això porta a què la motivació o finalitat de l'accés sigui rellevant no per a l'admissibilitat de la sol·licitud o reclamació sinó per a l'aplicació dels límits a l'accés. Així es desprèn de l'article 54.3,c del Decret 8/2021, del 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública: "3. 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".

D'acord amb l'exposat, i en absència d'una motivació o finalitat específica de l'accés, es ponderarà el dret d'accés a la còpia de les proves de selecció realitzades per cada persona que integra la plantilla municipal amb l'afectació del seu dret a la protecció de dades personals, d'acord amb la finalitat general de la transparència, que és el retiment de comptes dels poders públics, i no pas l'escrutini de les persones físiques. I des d'aquesta perspectiva, cal dir que existeix un interès públic prevalent en la garantia de la transparència dels processos selectius, que porta als requisits de publicitat activa i de publicitat legal de les bases de les convocatòries, dels nomenaments i que pot justificar igualment que es demanin els mèrits i valoracions del personal finalment seleccionat per ocupar un lloc públic, especialment si haguessin concursat amb la persona reclamant; però el dany massiu i indiscriminat en l'esfera personal de tota la plantilla que comporta divulgar una còpia de les proves de selecció que han realitzat resulta desproporcionat i innecessari per servir a aquesta finalitat genèrica de control dels poders públics, motiu pel qual, i en aplicació del principi de minimització en al cessió de dades personals restablert a l'article 5 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades), cal desestimar la reclamació.



El criteri d'aquesta Comissió coincideix amb el pronunciament de l'APDCAT, transcrit a l'antecedent 8, que valora com a inadequat a la normativa de protecció de dades personals obtenir una còpia de les proves de selecció de tot el personal, tal i com es reclama.

Per tant, és procedent desestimar la reclamació.

4. 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 17 de novembre de 2022, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 717/2022, d'acord amb el fonament jurídic 3, i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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.