

**Resolució 1046/2023, de 9 de novembre****Número d'expedient de la Reclamació:** 861/2023**Administració reclamada:** Institut Català de Salut (ICS)**Informació reclamada:** Criteris que dins de cada SAP [Servei d'Atenció Primària] s'han seguit per atorgar el lloc de treball definitiu després de la tria de la plaça.**Sentit de la resolució:** Desestimació**Resum:** Els arguments d'inadmissió són diferents i fins i tot contradictoris entre la resolució de la SAIP i l'informe emès per l'ICS en el marc del procediment de la Reclamació. Aquest fet ha portat a la GAIP a fer-ne un anàlisi acurat.

Pel que fa a la resolució de la SAIP, la inadmissió, es basa en la causa prevista en l'article 29.1.a) LTAIPBG, és a dir, si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic i la seva concreció prevista en l'article 65.1 del DTAIP. S'afegeix la previsió d'inadmissió prevista en l'article 18.1 b) LTAIPBGE. Considera també el fet que la informació sol·licitada s'emmarca en un procés selectiu i, per tant, en un procediment administratiu, i li és d'aplicació la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), concretament l'article 70 referit a l'expedient administratiu i que no forma part de l'expedient administratiu la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport així com els judicis de valor emesos per les administracions públiques (70.4). La TAAD núm. 16 de selecció dels empleats públics, recull com un dels documents que configuren l'expedient les proves de qualificació i valoració i estableix com a criteri d'avaluació la conservació permanent de les actes, els acords del tribunal qualificador, les llistes definitives d'admesos, el model de proves i les resolucions. Aquesta Comissió no comparteix aquesta valoració i considera que no es pot acceptar la causa d'inadmissió perquè els criteris sol·licitats no són meres opinions o valoracions al marge de la responsabilitat i funcions del servidor públic sense rellevància per a la transparència del procés de presa d'una decisió pública (qui ocuparà un determinat lloc de treball). Aquesta "opinió", "nota" o "esborrany" acaba determinant qui i perquè ocuparà el lloc de treball i n'hauria de quedar-ne constància en virtut del principi de jerarquia administrativa. Costa molt creure i entendre que la decisió de qui ocuparà una plaça pública no respongui a criteris establerts encara que aquests disposin d'un cert nivell de maniobra pròpia de l'organització i en benefici del servei. Si l'ICS considera que "es tracta d'informació merament organitzativa" i "que es refereix a uns criteris de caràcter intern que tenen un evident caràcter de suport o auxiliar en aquest procés selectiu" està admetent que existeixen. I aquesta acceptació és important perquè entra en contradicció amb els arguments defensats en l'informe emès per l'ICS en el marc d'aquesta Reclamació.

En aquest informe, l'únic argument invocat de forma clara i contundent és la inexistència d'informació pública preexistent i, per tant, "no té la consideració d'informació pública als efectes de l'article 2.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre". L'ICS fonamenta una part important del seu argumentari en la capacitat organitzativa que li atorga la Llei 55/2003 EMPE i el Decret 13/2009 EICS. I en aquest sentit, "les valoracions internes que puguin existir, o les



anotacions manuscrites o esborranys efectuats pels gestors de personal en el procés d'assignació de les places, no passen de ser això, valoracions merament internes i casuístiques que no estableixen cap criteri general susceptibles d'una aplicació ni uniforme, ni general ni vinculant”.

Aquesta Comissió ha defensat i defensa que els criteris de valoració d'un procés de selecció (i adscripció), és informació que té un clar interès públic i per tant, d'acord amb els principis generals LTAIPBG el dret d'accés només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis. I entén, que el dret d'accés a la informació pública es consolida com una eina de control social de l'Administració i de la seva activitat en benefici d'una major qualitat democràtica. Per això, malgrat disposar del nivell autonomia previst per la legislació pel que fa a l'organització de l'ICS, establir uns mínims criteris seria òptim per garantir els principis generals de provisió previstos en l'EMPE. Deixar constància dels motius que justifiquen que una determina persona és la més idònia respecte a una altra per ocupar un determinat lloc de treball “atenent a les necessitats del servei existents en cada moment i circumstància, necessitats del servei que òbviament no son ni capritxoses ni arbitràries, sinó que poden respondre a una multiplicitat de circumstàncies de racionalitat organitzativa, individuals o globals, que poden ser diferents en cada supòsit i circumstància, com ara la necessitat de mantenir la continuïtat assistencial, el redimensionament de determinades unitats, l'especialització tècnica o l'expertesa dels candidats, etc” no és més que una garantia de compliment del principis generals de l'EMPE i un exercici de qualitat en la presa de decisions. Les “potestats autoorganitzatives que té l'Institut Català de la Salut per adscriure el seu personal en una determinada plaça vacant, atenent a les necessitats de cobertura, a l'experiència dels professionals adjudicatariis o a qualsevol altra causa” en cap cas quedarien limitades, tot el contrari. Quedarien adequadament justificades, si tal com es diu en l'informe, aquests criteris tenen a veure amb el “contínuum assistencial”, “el coneixement de l'organització i la continuïtat assistencial a la població atesa” i evitaria praxis poc transparents.

Altrament, la veracitat de la informació és requerida per l'article 6.1.a LTAIPBG, als efectes de garantir la qualitat d'allò que es divulga en exercici de les obligacions de transparència o publicitat activa. En canvi, als efectes del dret d'accés a la informació pública (articles 2.a i b i 18 LTAIPBG), aquesta és essencialment definida a partir del fet de trobar-se en poder de o a disposició de l'Administració, sense cap requisit explícit de veracitat. Fins i tot, la hipotètica manca de veracitat de la informació pública precisament pot oferir –per ella mateixa- una imatge real, i prou veraç, de l'administració afectada.

**Paraules clau:** Generalitat de Catalunya. Institut Català de la Salut. Recursos humans. Processos de selecció. Criteris. Adscripcions. Llocs de treball. Inadmissions. Documents de treball. Sense límits. Reclamació contra inadmissió. Desestimació.

**Ponent:** Mercè Aymerich Boltà

## Antecedents

1. El 12 de setembre de 2023 entra a la GAIP la Reclamació 861/2023, presentada per una persona interessada contra l'Institut Català de Salut (ICS), 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. L'11 de juliol de 2023 la persona reclamant, mitjançant una persona representant, presenta a l'ICS una sol·licitud d'accés a la informació pública (SAIP) en els següents termes: "Que havent superat el procés selectiu derivat de la convocatòria MFiC lliure 2018 aprovada mitjançant Resolució SLT 1368/2018, li interessa que se li lliuri informació relativa a: 1) Els criteris que dins de cada SAP [Servei d'Atenció Primària] s'han seguit per atorgar el lloc de treball definitiu després de la tria de la plaça. 2) Quantes places s'han cobert a la SAP d'Osona després de finalitzar el procés de selecció derivat de la convocatòria que s'ha descrit. 3) Quants i quins llocs de treball dins de la mateixa SAP estan ocupats actualment amb nomenaments d'interinitat, des de quan i sota quines modalitats. 4) Quants i quins llocs de treball dins de la mateixa SAP estan ocupats actualment amb nomenaments eventuais, des de quan i amb quina durada prevista. 5) Quants i quins llocs de treball dins de la mateixa SAP estan coberts mitjançant contractes laborals, des de quan i sota quina modalitat contractual."
3. En la Reclamació presentada s'aporta la resolució de la SAIP de data 11 d'agost de 2023 que resol l'estimació parcial de la sol·licitud (pel que fa als punts 2 a 5 de l'antecedent anterior) i la inadmissió de la informació sol·licitada en el punt primer, referent als criteris que dins de cada SAP s'han seguit per atorgar el lloc de treball definitiu després de la tria de la plaça.

La persona reclamant indica que ha rebut resposta de l'administració però que no se li ha lliurat la informació. I afegeix: "Per la inadmissió entén l'ICS que és d'aplicació allò que va determinar el Consejo de transparencia y buen Gobierno en el seu criteri interpretatiu CI/006/2015. Aquell òrgan no té competència a Catalunya, contràriament a això, la GAIP, que si que la té, va acordar en data 22 de juny de 2023 estimar una sol·licitud similar a la que ara es planteja relativa als criteris d'avaluació d'unes oposicions (Resolució 551/2023). En qualsevol cas, entenc que l'ICS confon la informació pública amb allò que conforma un expedient administratiu".

4. Tenint en compte que l'objecte de la Reclamació és justament la informació pública referent al punt 1 que s'ha inadmes, ens centrem amb els arguments invocats per l'ICS en la resolució de la SAIP:
  - 4.1 Es fa referència al concepte d'informació pública d'acord amb l'article 2.b LTAIPBG i d'acord amb aquest precepte, que aquesta ha de ser temporalment preexistent a la data

de presentació de la sol·licitud (article 53.2 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública).

4.2 “D’acord amb l’article 65.1 del Decret 8/2021, no poden ser admeses aquelles SAIP que consisteixin en informació, entre d’altres, que siguin esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia, o bé que consisteixin en comunicacions informals, o que es refereixin a aspectes organitzatius, o que no constitueixin tràmits del procediment. Aquesta causa de no admissió està prevista legalment per l’article 29.1 a) LTAIPBG en cas de sol·licituds d’accés a la informació pública que demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol altre document de treball intern sense rellevància o interès públic”.

4.3 Refereix també l’article 18.1 b) de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTE), “que preveu la inadmissió de les SAIP referides a la informació de caràcter auxiliar o de suport com ara aquella continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions o informes interns o entre òrgans o entitats administratives”.

4.4 Es concreta que respecte a la informació relativa als criteris de cada SAP, donat que “aquesta petició es projecta sobre informació que s’encabeix en el marc d’un procediment administratiu”, considera que “cal fer esment a la regulació de l’expedient administratiu continguda en l’article 70.1 de la Llei 39/2015, d’1 d’octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC), norma legal que també estableix quina part de la documentació generada durant l’actuació administrativa no forma part de l’expedient en un procediment administratiu com el procés selectiu que ens ocupa. En aquest sentit, hi queda exclosa la informació que tingui "caràcter auxiliar o de suport" i que es concreta en l’article 70.4 LPAC.

4.5 Es fa un paral·lelisme entre aquesta exclusió i la inadmissió de les SAIP establerta en l’article 18.1 b) LTE i l’establerta a l’article 29.1 a) LTAIPBG. Refereix el criteri interpretatiu CI/006/2015 sobre la causa de no admissió de sol·licituds d’informació que tinguin caràcter auxiliar o de suport del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) i considera “que es pot aplicar al cas que ens ocupa en interpretar l’exclusió de la informació de caràcter auxiliar o de suport del contingut de l’expedient administratiu referenciada en l’article 70.4 de la Llei 39/2015”.

4.6 En relació al criteri del CTBG diu: “després d’assenyalar que només es pot reconèixer el caràcter auxiliar o de suport a la informació que el tingui i no merament a aquella que



sigui anomenada com a tal, enumera una sèrie de circumstàncies que permetran, si escau, poder declarar la inadmissió d'una sol·licitud d'informació auxiliar o de suport quan es doni alguna de les circumstàncies següents: "1. Quan contingui opinions o valoracions personals de l'autor que no manifestin la posició d'un òrgan o entitat. 2. Quan el que se sol·licita sigui un text preliminar o esborrany sense la consideració de final. 3. Quan es tracti d'informació preparatòria de l'activitat de l'òrgan o entitat que rep la sol·licitud. 4. Quan la sol·licitud es refereixi a comunicacions internes que no constitueixin tràmits del procediment. 5. Quan es tracti d'informes no preceptius i que no siguin incorporats com a motivació d'una decisió final."

4.7 L'ICS considera que la informació sol·licitada referent a aquest punt 1, és "d'informació merament organitzativa, d'acord amb l'article 65.1 del Decret 8/2021, que es refereix a uns criteris de caràcter intern que tenen un evident caràcter de suport o auxiliar en aquest procés selectiu, que ni tan sols són textos preliminars o esborranys, ni tampoc cap informe preceptiu que es pugui incorporar com a motivació d'una decisió final, que no esdevenen cap tipus de tràmit del procediment, instrucció o norma, essent meres valoracions o opinions de caire organitzatiu emesos per i/o entre òrgans administratius, motiu pel qual es troben encabits en la causa de no admissió prevista a l'article 18.1 b) de la Llei estatal bàsica 19/2013, l'article 29.1 a) LTAIPBG i l'article 65.1 del Decret 8/2021".

5. El 3 d'octubre de 2023 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.
6. En la mateixa data, la GAIP comunica la Reclamació a l'ICS i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre la Reclamació, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El 24 d'octubre de 2023 l'ICS tramet a la GAIP l'expedient i l'informe requerits del que es desprèn que:



7.1 “No existeixen uns criteris establerts per cada SAP per atorgar el lloc de treball després de la tria de la SAP per cada aspirant. Inexistència d’informació pública preexistent”.

7.2 Com a conseqüència d’aquesta rotunda afirmació, “no té la consideració d’informació pública als efectes de l’article 2.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre”. L’ICS invoca l’article 53 DTAIP i justifica la inadmissió per accedir als criteris reclamats “en tant que no existeix cap document que reculli la fixació dels criteris a seguir per assignar les places vacants afectades en aquest procediment selectiu”. Per tant, “en tant que la informació demanada per la persona reclamant no existeix, és impossible que l’Institut Català de la Salut la pugui subministrar”.

I invocant novament l’article 64.1 DTAIP, en remissió a l’article 53 del Decret, reitera que “en tant que la informació demanada no té la consideració d’informació pública als efectes de l’article 2.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, concorreria causa d’inadmissió o, en el seu cas, de desestimació de la reclamació, atès que l’Institut Català de la Salut no disposa de la informació sol·licitada i, per tant, se li demana lliurar una informació que la persona reclamant considera ocultada, però que en realitat és inexistent”.

7.3 Afegeix que “no hi cap document intern anterior o posterior a la resolució del procés selectiu que estableixi quins criteris s’han de seguir per assignar les places vacants als nous adjudicataris dins de l’àmbit del seu nomenament, ni tampoc les bases de la convocatòria estableixen cap mena de criteri al respecte fora de la prelación obtinguda en el procés selectiu, que permet optar la destinació de SAP amb preferència a altres candidats amb menys puntuació”.

7.4 Afirma que “és l’administració qui gaudeix de plena llibertat per decidir, atenent a les necessitats del servei, la destinació concreta del candidat a un o altra centre de treball dins la SAP, sense que calgui ni fixar ni exterioritzar cap mena de criteri al respecte, essent l’únic criteri establert, el relatiu a respectar la prelación resultant del procés selectiu, prelación que en el cas que ens ocupa comporta prioritat en la tria de SAP envers la resta de candidats amb menor puntuació”.

7.5 Fa referència a l’article 12.3 de la Llei 55/2003, de 16 de desembre, de l’estatut marc del personal estatutari dels serveis de salut (EMPE) que diu: “En tot cas, el personal pot estar adscrit als centres o les unitats ubicats dins de l’àmbit que es precisi en el seu nomenament”. Per error en l’informe diu article 13.2.



7.6 I en relació al Decret 13/2009, de 3 de febrer, pel qual s'aproven els Estatuts de l'Institut Català de la Salut (EICS), s'invoca l'article 39 relatiu a la provisió de places, selecció i promoció interna, apartat 1 "En relació amb el personal estatutari, els processos de selecció i promoció interna que es convoquin abastaran l'àmbit territorial d'una gerència territorial, llevat que la convocatòria determini un altre abast. Els i les professionals així seleccionats seran nomenats en aquest àmbit o en l'àmbit que la convocatòria determini, sens perjudici de la seva incorporació a un centre, servei o establiment sanitari concret, escollit en funció de la prelación resultant del procés selectiu".

7.7 "En conseqüència, és lliure potestat d'autoorganització de l'ICS destinar als adjudicataris de plaça en un procediment selectiu, a un o altra dispositiu assistencial dins de l'àmbit del seu nomenament (en aquests cas, la SAP), atenent a les necessitats del servei existents en cada moment i circumstància, necessitats del servei que òbviament no son ni capritxoses ni arbitràries, sinó que poden respondre a una multiplicitat de circumstàncies de racionalitat organitzativa, individuals o globals, que poden ser diferents en cada supòsit i circumstància, com ara la necessitat de mantenir la continuïtat assistencial, el redimensionament de determinades unitats, l'especialització tècnica o l'expertesa dels candidats, etc., circumstàncies que fins i tot poden ser compatibles amb determinades preferències personals que la persona candidata hagi pogut manifestar i que l'administració hagi pogut també considerar, sempre i quan siguin compatibles amb aquelles necessitats del servei".

7.8 "les valoracions internes que puguin existir, o les anotacions manuscrites o esborranys efectuats pels gestors de personal en el procés d'assignació de les places, no passen de ser això, valoracions merament internes i casuístiques que no estableixen cap criteri general susceptibles d'una aplicació ni uniforme, ni general ni vinculant. No tindria cap sentit que això no fos així quan el marc normatiu regulador faculta àmpliament a l'ICS per a decidir la destinació final dels adjudicataris de plaça dins la SAP, de forma que no seria comprensible que l'ICS s'autoimposés límits en l'exercici d'aquelles àmplies potestats fixant unilateralment determinats criteris d'adjudicació, quan no en té cap necessitat".

7.9 En relació al procés selectiu del que deriva la reclamació, l'ICS transcriu parcialment el punt 10 de les bases de la convocatòria relatiu a l'elecció de destinació. I informa que aquesta convocatòria específica es va efectuar seguint les bases generals regulades en la Resolució SLT/2411/2015, de 21 d'octubre. I el punt 10 d'aquestes bases, referit a Nomenament i presa de possessiu, diu: "*La persona aspirant que hagi obtingut destinació i*



*hagi formalitzat els tràmits previstos a la convocatòria tindrà un nomenament com a personal estatutari fix en la categoria corresponent en l'àmbit de la gerència territorial a la qual hagi optat, sense perjudici de la seva adscripció a un determinat servei d'atenció primària o centre hospitalari”.*

7.10 Informa que “l’adscripció definitiva en aquesta convocatòria de selecció de places es va produir en un servei d’atenció primària (SAP) i no a un centre en concret” i l’adscripció definitiva un centre d’EAP concret (dins del SAP) “forma part de les potestats autoorganitzatives que té l’Institut Català de la Salut per adscriure el seu personal en una determinada plaça vacant, atenent a les necessitats de cobertura, a l’experiència dels professionals adjudicatariis o a qualsevol altra causa”. I afegeix que no és infreqüent, “que l’adscripció definitiva a la plaça amb motiu de la resolució dels processos selectius, pel que fa al personal que ja venia prestant serveis prèviament, coincideixi amb un criteri de continuïtat assistencial, de forma que si el nou adjudicatari ja es troba treballant com a personal temporal interí en un determinat centre, la SAP corresponent acostuma a adscriure definitivament a la persona adjudicatària en el mateix centre on consti la vacant ocupada com a personal interí, ja que si més no, aquesta mesura facilita el coneixement de l’organització i la continuïtat assistencial a la població atesa. Però deduir d’aquesta circumstància, o de qualsevol altra, l’existència d’un criteri preestablert d’aplicació generalitzada, no es correspon amb la realitat”.

7.11 L’ICS exposa un seguit de detalls en relació a la persona reclamant, la convocatòria en la que va participar, la seva adscripció que no són ni rellevants ni convenients i que no aporten informació en relació a l’objecte de la reclamació i que suposen unes valoracions, que s’extralimiten en relació a la informació sol·licitada per aquesta Comissió.

7.12 Finalment s’informa que no consta l’existència de possibles tercers afectats.

8. El 25 d’octubre de 2023 la GAIP trasllada la informació tramesa per l’ICS a la persona reclamant tot indicant, que si en el termini de 5 dies no al·lega motivadament el contrari es considerarà atesa la sol·licitud.
9. El 30 d’octubre de 2023 la persona reclamant trameta les al·legacions de les que es desprèn:

9.1 “Per la inadmissió entén l’ICS que és d’aplicació allò que va determinar el *Consejo de Transparencia y buen Gobierno* en el seu criteri interpretatiu CI/006/2015. Aquell òrgan no té competència a Catalunya”. Refereix la Resolució 551/2023 en relació a un cas similar i



considera que “l'ICS confon la informació pública amb allò que conforma un expedient administratiu”.

9.2 Fent referència a l'article 29 LTAIPBG i 65 DTAIP, al·lega que “els criteris que he sol·licitat no són notes, esborranys, resums, opinions o documents de treball intern sense rellevància ni interès públic si no que són els criteris que faran que, finalment, les persones que com jo han aprovat una oposició, ocupin un lloc de treball determinat. Fins i tot, les bases específiques 9 i 10 de la convocatòria a la que em vaig presentar (que adjunto) preveuen com es produirà finalment la resolució del concurs (base 9) i l'acte de selecció de destinació final (base 10), fent palès per tant que els criteris que es tenen en compte mai poden ser valoracions de caire organitzatiu sense rellevància, si no precisament allò que condicionarà la selecció del lloc de treball que finalment s'ocupa, element central de tot procés de selecció”.

## Fonaments jurídics

### **1. Competència de la GAIP i contingut i abast general 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.

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 la concurrència de la causa d'inadmissibilitat invocada**

Primerament i abans d'entrar a valorar cadascuna de les qüestions i consideracions invocades per ambdues parts, cal fer palès que, d'acord amb l'article 3 relatiu a l'àmbit d'aplicació de l'LTAIPBG, l'ICS és un subjecte obligat a complir amb les obligacions de transparència activa i a tramitar, conforme a aquesta llei, les sol·licituds d'accés a la informació pública formulades per les persones sol·licitants.

Cal recordar a l'ICS que en l'àmbit de transparència i dret d'accés a la informació pública li correspon aplicar la legislació catalana, és a dir, la llei 19/2014, del 29 de desembre, de



transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i el desplegament normatiu corresponent com és el Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública (DTAIP). L'òrgan encarregat de vetllar pel compliment i les garanties d'aquest dret en les administracions, organismes i ens públics, societats, fundacions, entre d'altres, enumerats en el referit article 3, és aquesta Comissió de Garantia d'Accés a la Informació Pública (GAIP). Les al·lusions legislatives i els criteris elaborats per altres òrgans garants s'han de considerar, només, com a referències ja que no són d'aplicació, en cap cas, en l'àmbit català. I, recordem-ho també, les resolucions del CTBG ni són font del dret, ni existeix cap tipus de relació de jerarquia entre òrgans garants del dret d'accés que pugui imposar a la GAIP els criteris seguits pel CTBG en interpretació de les Lleis de transparència. A aquests efectes, convé recordar igualment que les resolucions de la GAIP únicament són controlades, en via judicial, pel TSJ de Catalunya i, si s'escau, pel TS en via de cassació.

Pel que fa a la inadmissió del punt 1 de la SAIP (criteris per atorgar el lloc de treball definitiu en els SAP) sorprèn, d'entrada, a aquesta Comissió que ens trobem amb dues argumentacions per a la inadmissió ben diferenciades i fins i tot contradictòries entre la resolució de la SAIP i l'informe emès per l'ICS en el marc d'aquest procediment. Aquest fet ens porta a fer un anàlisi acurat de la justificació d'aquests arguments.

Pel que fa a la resolució en el marc del procediment de la SAIP, i només pel que afecta a la inadmissió, en el fonament jurídic 2 es fa un repàs al concepte d'informació pública (article 2b LTAIPBG) i que aquesta ha de ser temporalment preexistent d'acord amb el que estableix l'article 53.2 DTAIP. En el fonament 3 es centra en la causa d'inadmissió prevista en l'article 29.1.a) LTAIPBG, és a dir, si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic i la seva concreció prevista en l'article 65.1 del DTAIP: "a) 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, b) que siguin esborranys de documents inconclusos sense entitat pròpia; c) que consisteixin en comunicacions informals, o que es refereixin a aspectes organitzatius, o que no constitueixin tràmits del procediment". S'afegeix la previsió d'inadmissió prevista en l'article 18.1 b) LTAIPBGE, -informació que tingui caràcter auxiliar o de suport com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives-, que com ja hem indicat anteriorment, clarament no és d'aplicació a l'ICS al tractar-se de l'empresa pública de serveis de salut més gran de Catalunya,



amb 51.922 professionals que presten servei a gairebé sis milions de persones de tot el territori<sup>1</sup>.

Considera també el fet que la informació sol·licitada s'emmarca en un procés selectiu (convocatòria MFiC LLIURE 2018) i, per tant, en un procediment administratiu, i li és d'aplicació la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAC). En el capítol III Ordenació del procediment defineix en l'article 70 l'expedient administratiu com "el conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la" (70.1) i afegeix que "no forma part de l'expedient administratiu la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com ara la continguda en aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques, notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, així com els judicis de valor emesos per les administracions públiques, llevat que es tracti d'informes, preceptius i facultatius, sol·licitats abans de la resolució administrativa que posi fi al procediment" (70.4).

El paral·lelisme que fa l'ICS (antecedent 4.5) entre l'article 18.1 b) LTAIPBGE i l'article 29.1 a) LTAIPBG reforçat per l'article 70 LPAC es veu refermat pel criteri interpretatiu CI/006/2015 sobre la causa de no admissió de sol·licituds d'informació que tinguin caràcter auxiliar o de suport del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que l'ICS, obstinadament, fa palesar.

Tot i que ja hem dit que no és aplicable en l'àmbit de l'administració pública catalana i entitats públiques vinculades (article 3 LTAIPBG) és interessant fer una valoració d'aquest criteri única i exclusivament en el context d'aquesta Reclamació per evitar interpretacions errònies de dit criteri. L'ICS senyala 5 punts del criteri: "1. Quan contingui opinions o valoracions personals de l'autor que no manifestin la posició d'un òrgan o entitat. 2. Quan el que se sol·licita sigui un text preliminar o esborrany sense la consideració de final. 3. Quan es tracti d'informació preparatòria de l'activitat de l'òrgan o entitat que rep la sol·licitud. 4. Quan la sol·licitud es refereixi a comunicacions internes que no constitueixin tràmits del procediment. 5. Quan es tracti d'informes no preceptius i que no siguin incorporats com a motivació d'una decisió final". Costa entendre i acceptar que uns criteris que acaben determinant l'adscripció d'un lloc de treball un cop superat un procés de selecció es puguin considerar "opinions o valoracions personals de l'autor que no manifestin la posició d'un òrgan o entitat", ja que sí que acaben

---

<sup>1</sup> <https://ics.gencat.cat/ca/lics/informacio-corporativa/coneix-lics/> [05/11/2023]



determinant la posició de l'entitat respecte al lloc de treball; que es pugui considerar “un text preliminar o esborrany sense la consideració de final” justament perquè la seva consideració sí que dona un resultat final, l'adscripció; que “es tracti d'informació preparatòria de l'activitat de l'òrgan o entitat” ja que ha d'existir abans de la sol·licitud que és posterior a la presa de la decisió; que “es refereixi a comunicacions internes que no constitueixin tràmits del procediment” tot el contrari, perquè un criteri no és una comunicació interna i, en darrer terme, sí que forma part d'un procediment administratiu.

En aquest darrer punt, recordar que la Taula d'accés i avaluació documental (TAAD núm. 16, publicada al DOGC 8296) de selecció dels empleats públics, recull com un dels documents que configuren l'expedient les proves de qualificació i valoració i estableix com a criteri d'avaluació la conservació permanent de les actes, els acords del tribunal qualificador, les llistes definitives d'admesos, el model de proves i les resolucions.

Com ja s'ha detallat en l'antecedent 4.7, l'ICS invocant l'article 18.1 b) LTAIPBGE, article 29.1 a) LTAIPBG i article 65.1 DTAIP, afirma que “es tracta d'informació merament organitzativa” (65.1 DTAIP), “es refereix a uns *criteris* de caràcter intern que tenen un evident caràcter de suport o auxiliar en aquest procés selectiu, que ni tan sols són textos preliminars o esborrany, ni tampoc cap informe preceptiu que es pugui incorporar com a motivació d'una decisió final, que no esdevenen cap tipus de tràmit del procediment, instrucció o norma, essent meres valoracions o opinions de caire organitzatiu emesos per i/o entre òrgans administratius”. Aquesta Comissió, com ja s'ha argumentat anteriorment, no comparteix aquesta valoració.

L'ICS oblidava altres aspectes a valorar per a considerar aquests “criteris” com a notes, esborrany, opinions o documents de treball sense rellevància o interès públic d'acord amb la LTAIPBG i DTAIP. I és que, per a la inadmissió de les SAIP l'article 65.1 a) DTAIP als efectes del que preveu l'article 29.1 a) LTAIPBG estableix que és necessari que aquesta informació pública contingui “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”. I segueix en l'apartat 2 i 3 “aquesta causa d'inadmissió **no** és d'aplicació quan se sol·liciti l'accés a informes, tant preceptius com facultatius, emesos per un òrgan o personal al servei de les administracions públiques o per altres administracions o entitats públiques o per terceres persones en execució d'un contracte signat amb les administracions públiques” i “tampoc **no** és aplicable aquesta causa d'inadmissió quan se sol·liciti l'accés a ordres, mandats o instruccions



emesos, per qualsevol mitjà que en permeti tenir constància, per part d'òrgans superiors, en virtut del principi de jerarquia administrativa”.

Així, i tenint en compte els arguments de l'ICS en la resolució de la SAIP, aquesta Comissió considera que no es pot acceptar la causa d'inadmissió perquè aquests criteris no són meres opinions o valoracions al marge de la responsabilitat i funcions del servidor públic sense rellevància per a la transparència del procés de presa d'una decisió pública (qui ocuparà un determinat lloc de treball). Aquesta “opinió”, “nota” o “esborrany” acaba determinant qui i perquè ocuparà el lloc de treball i n'hauria de quedar-ne constància en virtut del principi de jerarquia administrativa. Costa molt creure i entendre que la decisió de qui ocuparà una plaça pública no respongui a criteris establerts encara que aquests disposin d'un cert nivell de maniobra pròpia de l'organització i en benefici del servei. Per tant, aquesta Comissió no pot acceptar que aquests criteris siguin meres notes, opinions, esborranys o documents auxiliars, únic argument palesat per l'ICS en la resolució de la SAIP. I en qualsevol cas, si l'ICS considera que “es tracta d'informació merament organitzativa” i “que es refereix a uns criteris de caràcter intern que tenen un evident caràcter de suport o auxiliar en aquest procés selectiu” està admetent que existeixen. I aquesta acceptació és important perquè entra en contradicció amb els arguments defensats en l'informe emès per l'ICS en el marc d'aquesta Reclamació com ja s'ha introduït en l'inici del fonament.

En aquest informe, l'únic argument invocat de forma clara i contundent és la inexistència d'informació pública preexistent. Concretament s'afirma: “No existeixen uns criteris establerts per cada SAP per atorgar el lloc de treball després de la tria de la SAP per cada aspirant”. I per tant, “no té la consideració d'informació pública als efectes de l'article 2.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre”. I segueix “la pretensió de la persona reclamant d'accedir als criteris que dins de cada SAP s'han seguit per atorgar el lloc de treball definitiu després de la tria de la plaça ha estat inadmesa en tant que no existeix cap document que reculli la fixació dels criteris a seguir per assignar les places vacants afectades en aquest procediment selectiu”, i en conseqüència “en tant que la informació demanada per la persona reclamant no existeix, és impossible que l'Institut Català de la Salut la pugui subministrar”.

Malgrat la contundència respecte a la inexistència de la informació pública reclamada i la defensa de la inadmissibilitat per aquest motiu, aquest informe presenta una feblesa jurídica que podria qüestionar la seva validesa perquè incompleix el requisit establert per l'article 64.1 DTAIP, segons el qual “l'apreciació d'una causa d'inadmissió d'una sol·licitud d'accés requereix que l'òrgan competent per resoldre dicti una resolució en aquest sentit, que s'ha de notificar



dins del termini per resoldre i ha de contenir la invocació de la causa d'inadmissió aplicada i la justificació de la seva aplicació al cas concret, d'acord amb el que disposen l'article 29 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i els articles 53 i 65 a 67 d'aquest decret". L'argument invocat per a justificar l'inadmissibilitat en la resolució de la SAIP ja ha quedat àmpliament descrit en els paràgrafs anteriors (caràcter de suport o auxiliar).

L'ICS en l'informe desenvolupa i justifica aquesta inexistència com es pot veure sobradament detallat en l'antecedent 7. Una part important del seu argumentari es basa en la capacitat organitzativa que li atorga, per una banda, la Llei 55/2003 EMPE en l'article 12.3 "els canvis en la distribució o necessitats de personal que derivin de reordenacions funcionals, organitzatives o assistencials s'han d'articular de conformitat amb les normes aplicables a cada servei de salut. En tot cas, el personal pot estar adscrit als centres o les unitats ubicats dins de l'àmbit que es precisi en el seu nomenament" i per l'altra l'article 39.1 del Decret 13/2009 EICS que estableix que "els i les professionals així seleccionats seran nomenats en aquest àmbit o en l'àmbit que la convocatòria determini, sens perjudici de la seva incorporació a un centre, servei o establiment sanitari concret, escollit en funció de la prelatió resultant del procés selectiu".

I en aquest sentit, "les valoracions internes que puguin existir, o les anotacions manuscrites o esborranys efectuats pels gestors de personal en el procés d'assignació de les places, no passen de ser això, valoracions merament internes i casuístiques que no estableixen cap criteri general susceptibles d'una aplicació ni uniforme, ni general ni vinculant".

Dit això, aquesta Comissió ha defensat i defensa que els criteris de valoració d'un procés de selecció (i adscripció), és informació que té un clar interès públic i per tant, d'acord amb els principis generals LTAIPBG el dret d'accés només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis (per totes, Resolució 551/2023). I entén que el dret d'accés a la informació pública es consolida com una eina de control social de l'Administració i de la seva activitat en benefici d'una major qualitat democràtica. En aquest sentit, l'article 6.b LTAIPBG estableix que per fer efectiu el principi de transparència, "els subjectes obligats han d'adoptar les actuacions següents: a) Difondre la informació pública d'interès general d'una manera veraç i objectiva, perquè les persones puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control d'aquesta actuació". Per això, malgrat disposar del nivell autonomia previst per la legislació pel q fa a l'organització de l'ICS, establir uns mínims criteris seria òptim per garantir els principis generals de provisió previstos en l'article 29.1 a) "d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat en la selecció, promoció i mobilitat del personal dels serveis de salut" i article 30 de l'EMPE relatiu a les convocatòries de selecció i requisits que en



l'apartat 1 diu: “la selecció del personal estatutari fix s'efectua, amb caràcter periòdic, en l'àmbit que a cada servei de salut es determini, a través de convocatòria pública i mitjançant procediments que garanteixin els principis constitucionals d'igualtat, mèrit i capacitat, així com el de competència...”.

Deixar constància dels motius que justifiquen que una determinada persona és la més idònia respecte a una altra per ocupar un determinat lloc de treball “atenent a les necessitats del servei existents en cada moment i circumstància, necessitats del servei que òbviament no són ni capritxoses ni arbitràries, sinó que poden respondre a una multiplicitat de circumstàncies de racionalitat organitzativa, individuals o globals, que poden ser diferents en cada supòsit i circumstància, com ara la necessitat de mantenir la continuïtat assistencial, el redimensionament de determinades unitats, l'especialització tècnica o l'expertesa dels candidats, etc” no és més que una garantia de compliment del principis generals de l'EMPE i un exercici de qualitat en la presa de decisions. Les “potestats autoorganitzatives que té l'Institut Català de la Salut per adscriure el seu personal en una determinada plaça vacant, atenent a les necessitats de cobertura, a l'experiència dels professionals adjudicatariis o a qualsevol altra causa” en cap cas quedarien limitades, tot el contrari. Quedarien adequadament justificades, si tal com es diu en l'informe, aquests criteris tenen a veure amb el “contínuum assistencial”, “el coneixement de l'organització i la continuïtat assistencial a la població atesa” i evitaria praxis poc transparents.

Altrament, i amb caràcter general, convé recordar la doctrina de la GAIP pel que fa a la veracitat de la informació (per totes, la Resolució 86/2023, de 2 de febrer). Segons aquesta Comissió, la veracitat és requerida per l'article 6.1.a LTAIPBG, als efectes de garantir la qualitat d'allò que es divulga en exercici de les obligacions de transparència o publicitat activa, ja que la veracitat és necessària per oferir la imatge real de l'organització i el funcionament de l'Administració. En canvi, als efectes del dret d'accés a la informació pública (articles 2.a i b i 18 LTAIPBG), aquesta és essencialment definida a partir del fet de trobar-se en poder de o a disposició de l'Administració, sense cap requisit explícit de veracitat. Fins i tot, la hipotètica manca de veracitat de la informació pública precisament pot oferir –per ella mateixa- una imatge real, i prou veraç, de l'administració afectada.

En atenció a les anteriors consideracions, cal concloure que malgrat hi hagi una contradicció entre la resolució de la SAIP i l'informe emès posteriorment en quant a l'argumentari per a la inadmissió i davant de la contundent afirmació de no existència de la informació pública reclamada, aquesta Comissió conclou que la Reclamació ha de ser desestimada.



### **3. 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 9 de novembre de 2023, resol per unanimitat desestimar la Reclamació 861/2023 perquè no existeix la informació pública reclamada i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Iolanda Pineda Balló

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.