

Resolució 102/2018, de 17 de maig

Número d'expedient de la Reclamació: 54/2018.

Administració reclamada: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior.

Informació reclamada: Diverses dades sobre ofertes de treball publicades al portal ATRI.

Sentit de la Resolució: Estimació parcial.

Resum: El volum ingent de dades personals a anonimitzar de la informació relativa als requisits, mèrits i valoracions dels candidats que han participat en quasi 5.500 processos de provisió justifica que s'hagi considerat inadmissible aquesta part de la petició en la Resolució 388/2017. Aquesta exclusió de l'accés de les dades relatives als candidats no seleccionats, doncs, no deriva pròpiament de l'aplicació del límit de protecció de dades personals (que afectaria només aquelles dades que es poguessin associar a dades identificatives o que permetessin la identificació sense un esforç desproporcionat) sinó de la complexitat d'eliminar-les adequadament de l'accés amb prou garanties, considerant l'enorme volum de dades a tractar, de manera que en el marc d'una sol·licitud més acotada o selectiva, en què la dissociació de les dades que puguin identificar els candidats no revesteixi aquesta complexitat, podria resultar estimable. Les causes d'inadmissió a tràmit s'han d'aplicar -com els límits- amb criteris restrictius en benefici del dret d'accés, i en conseqüència la inadmissió no es pot projectar més enllà d'aquella informació que n'estigui afectada. La complexitat de la tasca d'elaboració no sembla que sigui igualment predicable, o almenys no ha quedat prou justificat, en relació amb part de la informació que es reclama, que prové d'un mateix òrgan emissor i, per tant, no requereix la reconstrucció de l'expedient per cercar-la, i a més no conté dades personals que calgui anonimitzar: és el cas de les resolucions de nomenament del candidat seleccionat i de l'informe que hagi emès la Direcció de Serveis o càrrec anàleg en compliment del punt 2.3 de l'Acord de Govern del 12 de maig de 2015, justificant la necessitat d'un procés de provisió provisional; en relació amb aquesta informació s'estima parcialment la reclamació. El caràcter abusiu d'una sol·licitud no està tipificat com a causa d'inadmissió a l'LTAIPBG, a diferència de la legislació estatal i, per tant, no seria directament invocable a Catalunya. Tanmateix, és certament aplicable al dret d'accés el principi general de bona fe i d'interdicció d'abús de dret recollit a l'article 7 del Codi civil, tal i com invoca el Departament d'Interior i aquesta Comissió ha establert en diverses Resolucions, on s'hi recull que el caràcter abusiu de la sol·licitud no es pot fonamentar en l'abast o extensió de la informació sol·licitada, ni en el nombre de sol·licituds formulades per una mateixa persona, sinó en la desviació de la seva finalitat havent d'acreditar qui l'invoca que la veritable pretensió o intenció de la persona sol·licitant no és obtenir informació, sinó col·lapsar o perjudicar l'Administració.

Paraules clau: Generalitat. Sindicat. Personal. Provisions de personal. Reclamació contra inadmissió. Aplicació restrictiva de les causes d'inadmissió. Inadmissió. Tasca complexa d'elaboració. Sol·licitud abusiva. Abús de dret. Límits. Protecció de dades personals. Complexitat de l'anonimització.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego.

**Antecedents**

1. El 27 de febrer de 2018 entra a la GAIP la Reclamació 54/2018, presentada per la secretària general del sindicat IAC CATAC contra el Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació regulat per l'article 42 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG).
2. El 29 de maig de 2017 es va presentar una sol·licitud d'accés a la Direcció General de la Funció Pública (DGFP) per part del sindicat reclamant, demanant accés a la informació que seguidament es detalla, referida a totes les ofertes de treball publicades al portal ATRI des del 13 de gener de 2016 fins a la data de la sol·licitud: 1. Motivació d'haver utilitzat un sistema extraordinari de provisió de lloc de treball; 2. Adequació del perfil de la persona seleccionada, i específicament: informació del compliment dels requisits per exercir el lloc per part de la persona seleccionada, els barems aplicats i l'avaluació dels mèrits i capacitats de tots els demandants a l'oferta, especificant la puntuació per a cadascun d'ells així com de cadascuna de les proves (entrevista, prova informàtica, test psicotècnic, valoració coneixements, experiència, formació...) amb la puntuació total final; 3. Resolucions de nomenament provisional de la persona seleccionada.
3. El 10 de juliol de 2017 la DGFP resol inadmetre a tràmit la sol·licitud fonamentant-ho en el fet que no disposava materialment de la informació, ja que la motivació de la provisió l'efectua el Departament que publica l'oferta i que l'adequació del perfil del seleccionat a les característiques dels llocs consta a l'expedient de selecció de cadascuna de les ofertes publicades al portal ATRI que gestiona cadascun dels Departaments o ens de la Generalitat que ha fet l'esmentada oferta. Per tant, en atenció al fet que la DGFP no tenia centralitzada la informació, considerava complexa la tasca necessària per proveir-se'n atenent l'ampli abast de la sol·licitud, que abasta 5.476 expedients. Igualment, la DGFP oposava a l'accés el límit relatiu a la protecció de dades personals i la complexitat d'elaboració de la informació, considerant l'elevat volum d'expedients que abastava la sol·licitud.
4. El 10 d'agost de 2017 la persona reclamant formula la reclamació 379/2017 contra la inadmissió a tràmit de la sol·licitud d'accés, que és estimada parcialment per la GAIP en la seva Resolució 388/2017, de 28 de novembre. La Resolució de la GAIP considera que la manca de possessió de la informació no pot justificar la inadmissió per la complexitat d'obtenir-la, sinó que en tot cas comportaria la derivació cap als òrgans que en disposin, per tal que cadascun d'ells resolgui, d'acord amb les circumstàncies pròpies de cada cas i d'acord amb això, disposa la retroacció del procediment al seu inici i ordena a la DGFP que faci les derivacions oportunes. En relació amb les altres qüestions al·legades per la DGFP (la protecció de dades personals i la complexitat



d'elaborar una informació relativa a un nombre tan gran d'expedients), la Resolució les avalua de cara a orientar els òrgans que, un cop derivada la sol·licitud, han de resoldre, de manera que, tot i que la Resolució no es pronuncia sobre el dret d'accés a la informació sinó sobre la improcedència de la resolució d'inadmissió dictada per la DGFP per ser òrgan incompetent, amb la finalitat d'evitar successives reclamacions, la Resolució de la GAIP acota la part de l'objecte de la sol·licitud que no resulta afectada pel límits i les causes d'inadmissibilitat i, per tant, ha de ser objecte de les futures resolucions. Així, d'una banda, el FJ4 analitza l'impacte del límit relatiu a la protecció de dades personals i, d'acord amb el criteri de l'APDCAT, conclou que en relació amb el candidat seleccionat, resulta prevalent l'interès públic en la divulgació de la informació i, per tant, l'accés a les seves dades no s'ha de veure limitat, mentre que en relació amb els candidats o aspirants no seleccionats, no està justificada la divulgació de les seves valoracions o mèrits si estan associades a dades personals identificatives o que les facin identificables. Quant a la complexitat d'elaboració, es té en compte que, efectivament, la sol·licitud és massiva i indiscriminada i que abasta gairebé 5.500 processos de provisió, i d'altra banda, es recorda que el dret d'accés no empara que s'elaborin informe justificatiu de nou sinó que només es pot projectar sobre informació preexistent i, per tant, els departaments no estan obligats a elaborar l'informe de justificació del procés de provisió utilitzat ni a que estigui signat pel secretari general per satisfer la sol·licitud del sindicat. D'acord amb això, s'estableix que, en relació amb el primer punt de l'objecte de la sol·licitud, es pot satisfer vàlidament amb qualsevol informe previ que consti a l'expedient i que compleixi amb la finalitat de motivar o justificar la necessitat de cobrir una plaça pel sistema de provisió provisional (per exemple, el del director de serveis o càrrecs anàlegs que preveu el punt 2.3 de l'Acord de Govern de 12 de maig de 2015, o qualsevol altra informe preexistent), sense que sigui exigible a l'Administració per aquesta via de reclamació que, si no s'ha elaborat prèviament a la sol·licitud, s'elabori ara l'informe, o que es faci signar pel secretari general, si no ho estava abans. En relació amb el segon punt de la sol·licitud (l'adequació del perfil del seleccionat a les característiques dels llocs, compliment dels requisits, barems o criteris previstos i aplicats, avaluació dels mèrits i capacitats i puntuació final) es recorda que l'informe de proposta de nomenament de la persona seleccionada pot contenir tota aquesta informació, i per tant, si existeix, es pot facilitar com a resposta a aquest apartat de la sol·licitud; quant a la informació relativa als candidats no seleccionats, considerant la limitació a l'accés de les seves dades personals i la complexitat de la tasca d'anonimització i dissociació de les dades relatives a les avaluacions dels mèrits i requisits sol·licitades de les dades identificatives o que en permetin la identificació, s'opta per eliminar-la de l'accés i, amb criteris pràctics, s'indica que si com és habitual, *"aquesta informació consta en una taula annexa d'avaluació dels candidats, bastarà amb suprimir-la"*. Finalment, pel que fa a la tercera petició (les resolucions de nomenament), es fa la consideració de que *"han de constar a l'expedient i que han de ser públiques, de manera que se n'ha de permetre l'accés sense restriccions,*



considerant que, d'acord amb el FJ4, les dades personals que s'hi inclouen són les de l'autoritat que nomena i les de la persona seleccionada per ocupar el lloc". D'acord amb això, la GAIP ordena derivar la sol·licitud als departaments i ens del sector públic de la Generalitat que tinguin en el seu poder els expedients de provisió, els quals haurien de tramitar i resoldre de nou sobre l'accés als documents i dades que s'indiquen en el FJ5 de la Resolució 388/2017 de la GAIP, sens perjudici que "contra cadascuna de les resolucions que els departaments i ens del sector públic dictin estimant o desestimant l'accés, o eventualment inadmetent a tràmit la sol·licitud, es podrà interposar reclamació davant d'aquesta Comissió".

5. El 28 de desembre de 2017 la DGFP de la Generalitat de Catalunya sol·licita a la GAIP una ampliació del termini d'execució de la Resolució 388/2017, atès el gran volum d'ofertes publicades en el període objecte de reclamació, la multiplicitat d'operadors que insten la publicació d'ofertes a ATRI i la complexitat tècnica de la compilació de la informació requerida, que entenen que justifica una ampliació de termini i, prèvia audiència del sindicat reclamant, el Ple de la GAIP, amb data 4 de gener de 2018, acorda ampliar-lo per trenta dies més.
6. El 12 de gener de 2018 la DGFP deriva la sol·licitud d'accés al Departament d'Interior, per tal que respongui en relació amb els anuncis que ha publicat a ATRI en el període de temps indicat.
7. El 7 de febrer de 2018 el secretari general tècnic del Ministeri de l'Interior resol declarar inadmissible a tràmit la sol·licitud d'accés objecte d'aquesta reclamació, en base als arguments següents: El volum de la informació (468 places ofertades) a mans de diverses unitats que gestionen separadament les ofertes a ATRI, sense un sistema de gestió documental o arxiu unificat, de manera que no existeix un expedient específic i tancat per a cada convocatòria, sinó que la documentació sol·licitada es troba en diferents formats, compartida entre les diferents unitats i la Direcció de Serveis, el que obliga a una reconstrucció individualitzada de l'expedient de cada convocatòria, integrant, ordenant i seleccionant els documents que continguin la informació pública sol·licitada, amb la dificultat afegida de no ser documentació homogènia i que s'ha d'anonimitzar en relació amb les dades dels candidats no seleccionats que, *com a norma general*, es troben en els cossos dels informes o propostes, i no en annexos fàcilment separables, el que obliga a la lectura atenta i, atès que l'anonimització no es pot realitzar en el document original, a fer-ne una còpia i la posterior anonimització de la majoria de documents. Justifica aquesta complexitat enumerant i identificant les tasques que comporta l'atenció de la sol·licitud (*"cercar i fotocopiar l'informe de la unitat directiva que justifica la necessitat de provisió del lloc de treball posteriorment ofert a ATRI; cercar i fotocopiar l'informe de selecció realitzat per la unitat administrativa corresponent; cercar i fotocopiar la proposta del titular de la unitat directiva corresponent; cercar i fotocopiar l'informe de la persona titular de la Direcció de Serveis que justifica la necessitat urgent i inajornable i la impossibilitat de suplir les mancances pels*



sistemes reglamentaris o convencions de provisió; cercar i fotocopiar la resolució de nomenament d'interí, el contracte laboral, o la resolució de comissió de serveis o encàrrec de funcions; cercar i fotocopiar la documentació acreditativa del compliment dels requisits per part de la persona seleccionada; retornar tota la documentació a l'expedient corresponent") així com anonimitzar-ne les dades personals no requerides de tota aquesta documentació; manifesta com a dificultat afegida la mancança de personal administratiu i subaltern, que és a qui correspondria realitzar aquesta tasca, d'acord amb les funcions que les disposicions addicionals sisena a desena de la Llei de la Funció Pública de la Generalitat (Text refós aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre), sens perjudici de les tasques de supervisió que corresponen a persones funcionàries de cossos de categoria superior. Fa referència als problemes de dotació de personal de les unitats directives del Departament després d'un període sostingut de restriccions pressupostàries i de limitacions a la incorporació de personal, i ofereix una quantificació aproximada del cost en hores que requereix l'atenció de la sol·licitud, ateses les consideracions anteriors, en uns "40/50 minuts per expedient, el que representaria un total d'entre 312 i 390 hores mínimes necessàries, si suposem 350 hores de feina en total això equival a 50 dies de feina d'una persona a entera dedicació", i afegeix que "La realització de les tasques exigides per la sol·licitud genèrica de CATAC-IAC comportaria o bé la desatenció de les funcions pròpies o bé incorporar personal de reforç, amb els costos que qualsevol d'aquestes opcions comportaria per al pressupost públic. A més a més, si les tasques de reconstrucció dels expedients i de preparació de la documentació corresponen, segons la normativa vigent, al personal del cos subaltern i del cos auxiliar administratiu, cal fer esment que les unitats de recursos humans, que són en molts casos deficitàries del personal pertanyent a aquests cossos, no poden exigir al personal d'altres cossos el desenvolupament de feines que per llei no els pertoquen, atès que això podria generar molta conflictivitat en el si de la unitat". D'acord amb l'exposat, considerarà acreditada suficientment, amb aquestes i altres argumentacions, la complexitat de la tasca d'elaboració de la informació requerida i per tant la inadmissibilitat de la sol·licitud per al Departament d'Interior. Afegeix, "Com a causa addicional d'inadmissió, l'article 18 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei Estatal de Transparència que declara aquest article com a bàsic en la seva disposició final vuitena), disposa (article 18.1.e)), que seran inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública que tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei" i considera que la sol·licitud és abusiva en base als arguments següents: "La sol·licitant ha presentat aquesta petició per a tota la Generalitat, el que afecta a 5.476 expedients d'ofertes publicades a ATRI en el període de referència. Aquesta informació és coneguda per la sol·licitant atès que consta a la Resolució 388/2017, de 28 de novembre, de la GAIP. Com a representant d'una organització sindical representativa en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, no és desconixedora del funcionament de l'Administració i de la manca d'un



sistema informatitzat per gestionar aquestes ofertes. Per tant, coneix els inconvenients i distorsions que causaria atendre la seva petició en l'organització de la Generalitat.

Que la petició original hagi estat repartida entre tots els Departaments per la Resolució de la GAIP esmentada no treu que el volum, la complexitat i els costos que comporta siguin exactament els mateixos per a l'Administració de la Generalitat.

En el cas del Departament d'Interior, la petició de CATAC-IAC afecta a 468 procediments de provisió, cosa que, si s'individualitza, equival a la presentació de 468 sol·licituds d'accés a informació pública. Es fa difícil no considerar abusiva una petició en aquests termes, que sobrepassa els límits normals de l'exercici d'un dret i compromet la dedicació del personal que s'hauria de dedicar a atendre-la, a les tasques pròpies del seu treball i el servei públic que tenen encomanat.

La petició de CATAC-IAC és una petició genèrica que comprèn un període de temps molt ampli i abasta un nombre molt elevat d'expedients. Com s'indica a la Resolució 388/2017, de 28 de novembre, l'abús de dret es produeix quan "la finalitat pretesa amb l'accés no sigui l'obtenció d'informació per tal de controlar l'acció pública, sinó obstruir el normal funcionament de l'Administració com a mesura de pressió per a l'obtenció d'un interès privat". En el cas que ens ocupa, el control de l'actuació administrativa pot exercir-se de forma proporcionada i raonada, sol·licitant, bé informació pública vinculada a expedients concrets, bé informació corresponents a expedients aleatoris, o bé informació associada a expedients que, per la seva tipologia o qualsevol altra circumstància, puguin considerar-se representatius de l'actuació administrativa. Per tant, la petició indiscriminada de documentació de totes les ofertes de treball publicades a ATRI, des del 13 de gener de 2016 fins al 29 de maig de 2017, és desproporcionada i no és necessària per efectuar la funció de control que la GAIP reconeix a l'organització sindical sol·licitant. És per això que, existint altres formes d'exercici més moderat del dret d'accés a la informació pública compatibles amb l'activitat administrativa ordinària i amb la facilitació de la informació sol·licitada, la petició omnímoda objecte d'aquesta Resolució es pot considerar que no obeeix principalment a una finalitat de control de l'activitat pública o de coneixement dels criteris en base als quals actuen les administracions públiques, sinó que s'utilitza la legislació de transparència de forma abusiva i per a finalitats no previstes, incorrent d'aquesta forma en un supòsit d'abús de dret".

8. El 27 de febrer de 2018 es presenta aquesta Reclamació. Al·lega la part reclamant que "els arguments argüits en la resolució pel Departament d'Interior són de gestió i no jurídics. Podríem entendre-la dictada des de la mala fe ja que no entra en el fons i inadmet des de l'inici la sol·licitud d'informació pública". Afegeix que "considerem que la resposta del Departament



d'Interior està fora de lògica quan altres departaments de major volum estan complint amb les seves obligacions de transparència requerides per la vostra resolució 388/2017. En tot cas, el Departament d'Interior si es veia impotent per complir-la hauria pogut demanar ajuda a la DGFP, a la GAIP o bé, posar-se en contacte amb nosaltres per intentar complir donant la informació de manera desglossada”.

9. El 7 de març de 2018 la GAIP trasllada la Reclamació al Departament d'Interior i li demana un informe sobre ella, així com una còpia de l'expedient relatiu a la sol·licitud d'informació de la qual deriva.
10. El 21 de març de 2018 la GAIP rep l'informe del Departament d'Interior. Argumenta que la reclamació “*no fa una anàlisi ni contraduï els diferents arguments jurídics exposats a la resolució objecte de recurs*”, que reproduïx, i en conseqüència, es ratifica en la inadmissió a tràmit de la sol·licitud. D'altra banda, lamenta que el sindicat reclamant no hagi fet ús de la seva prerrogativa sol·licitar que el procediment es tramiti amb mediació, ja que considera que hauria estat “*una oportunitat per poder conciliar les posicions d'ambdues parts, atès que el Departament d'Interior en cap moment s'ha oposat al dret d'accés a la informació pública, sinó que ha considerat inadmissible una petició concreta com la presentada per CATAC-IAC, sense excloure, com es recull al fonament de dret onzè de la Resolució impugnada, la possibilitat d'altres formes més moderades d'exercici del dret d'accés que siguin compatibles amb el funcionament del servei públic. Escau, doncs, lamentar aquesta decisió i la pèrdua de l'oportunitat de resoldre la qüestió objecte de discussió d'acord amb els principis esmentats*”.
11. El 27 de març de 2018 la GAIP demana informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) a l'empara de l'article 40.7 LTAIPBG, considerant que la informació reclamada conté dades personals protegides per la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i que la seva anonimització constitueix un element clau en la fonamentació de la complexitat de la tasca de reelaboració, i tot seguit comunica a les parts que amplia el termini per resoldre, d'acord amb l'article 33.7 del 40.del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (RGAIP), aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol.
12. El 13 d'abril de 2018 té entrada a la GAIP l'informe de l'APDCAT, que conclou que, d'acord amb les consideracions fetes a l'informe IAI 38/2017 en el si del procediment de la Reclamació 379/2017 (Resolució 388/2017), “*el dret a la protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant la informació relativa a la identitat i al compliment dels requisits de participació per part de les persones finalment seleccionades en els processos de provisió provisional. Pel que fa a la informació relativa a la puntuació obtinguda en relació amb els mèrits valorats i/o les proves*



realitzades, el dret a la protecció de dades no impedeix donar-hi accés respecte les persones finalment seleccionades. Pel que fa a la resta de candidats, l'accés no resultaria justificat'.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i admissibilitat de la reclamació

L'article 39.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant de la GAIP. L'objecte de la reclamació és informació pública, de conformitat amb la definició que en fa l'article 2.b) LTAIPBG. La reclamació reuneix els requisits formals establerts per l'LTAIPBG i pel Reglament de la GAIP (RGAIP), aprovat per Decret 111/2017, de 18 de juliol, i per tant, és admissible a tràmit.

2. Sobre l'aplicació del límit relatiu a la protecció de dades personals i la complexitat de l'anonimització de la informació relativa als candidats no seleccionats

D'acord amb els criteris de ponderació establerts als articles 20 i 24 LTAIPBG així com el principi de qualitat de dades recollit a l'article 4 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), el límit a l'accés a informació que contingui dades personals s'ha de ponderar cas per cas, atenent la finalitat i els altres interessos i drets que s'hi confronten, i avaluant que les dades personals siguin adequades, pertinents i no excessives per a la finalitat amb què es cedeixen. D'acord amb això, fins i tot quan l'objecte de l'accés són el mateix tipus de dades personals, el resultat de la ponderació pot variar substancialment en funció de les circumstàncies particulars del cas: la finalitat de l'accés (que determinarà si les dades són necessàries o adequades per a assolir-lo i si el dany infligit amb l'accés és desproporcionat per al guany assolit en termes de transparència i control de l'activitat de l'administració); el volum de dades que es demanen (i en conseqüència, el caràcter restrictiu o massiu del dany que es genera amb la seva desprotecció), o la dificultat de fer un trasllat als afectats per tal que al·leguin el que estimin oportú, entre d'altres consideracions.

La Resolució de la GAIP 388/2017 ja va apuntar que el dret d'accés a les dades personals de les persones seleccionades havia de prevaldre per sobre el dret a la seva protecció, considerant que resultaven beneficiades d'un lloc de treball i que hi havia un innegable interès públic en el control de l'activitat administrativa en la selecció provisional de llocs de treball; en canvi, s'establí que no resultava proporcionat ni justificat amb la finalitat de l'accés (el control de l'actuació administrativa per part del sindicat) el dany massiu que es produiria en l'esfera personal dels candidats i aspirants no seleccionats amb la divulgació de les seves dades personals, considerant que hi participaven amb



expectatives de privacitat i que no concorria l'interès públic en fiscalitzar la potestat discrecional de l'Administració en concedir-li la plaça. D'acord amb això, s'establia que en el FJ4 de la Resolució 388/2017 que *“el dret d'accés es veu limitat per la protecció de dades personals exclusivament i restrictivament en referència a les dades personals relatives als candidats que han participat en els processos de selecció i no han estat seleccionats per ocupar el lloc, mentre que preval el dret d'accés sobre les dades identificatives o indicatives del lloc o càrrec dins de l'Administració del personal públic que ha actuat en els processos de provisió d'alguna manera, així com de les dades personals relatives a la persona seleccionada per ocupar el lloc”*.

Aquest criteri era, com s'hi deia, coincident amb l'informe de l'APDCAT, la conclusió del qual es transcrivia a l'antecedent 10 de la Resolució 388/2017 i més extensament en el FJ4 (pàgines 9 i 10) de la Resolució 388/2017, que s'expressava així: *“(...) el dret a la protecció de dades no impedeix facilitar la puntuació obtinguda en relació amb els mèrits valorats o proves realitzades, així com la puntuació global, per les persones finalment seleccionades.*

Ara bé, no resulta prou rellevant per al control de l'actuació administrativa disposar d'aquesta mateixa informació respecte a la resta de persones candidates i que no han estat seleccionades, de manera que aquestes resultin identificables.

Cal tenir present que la normativa vigent no preveu la divulgació de la identitat dels aspirants en els processos de provisió provisional (com sí succeeix en d'altres procediments de provisió definitiva, si bé la difusió no té per objecte la transparència sinó facilitar la notificació a les persones interessades que hi participen), de tal manera que aquests hi participen amb una expectativa de privacitat.

A més, l'interès en el coneixement de la informació és garantir que les persones que ocupen els llocs de treball públics, encara que sigui de manera provisional, són les més capacitades i idònies. Les persones que, malgrat optar a aquests llocs, no han estat finalment seleccionades, no s'han vist en cap moment afavorides amb la decisió adoptada per l'òrgan encarregat de fer la selecció, per la qual cosa no es veu quina incidència pot tenir en el control de l'actuació de l'administració el fet de conèixer la seva identitat.

Tampoc es pot obviar el fet que la sol·licitud afecta un gran volum de persones (5.476 llocs oferts, segons la resolució de la directora general de funció pública). Si bé el nombre d'afectats no és pròpiament un criteri decisiu a l'hora de poder limitar l'accés s'ha de tenir en compte que quan les persones afectades són molt nombroses això pot comportar una sèrie de problemes per poder atendre la sol·licitud d'accés amb les degudes garanties, en concret, atorgar el tràmit d'audiència que preveu l'article 31 de la Llei 19/2014 i valorar, cas per cas d'acord amb l'article 24.2 d'aquesta mateixa llei, si ha de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.



Per tot plegat, no es pot admetre l'accés de la persona reclamant a la informació sobre la identitat i la puntuació obtinguda per les persones no seleccionades en relació amb els mèrits al·legats i/o les proves que hagin pogut realitzar”.

D'acord amb l'exposat, el dret d'accés a la informació relativa als mèrits i avaluacions de totes les persones participants en un procés de provisió provisional s'ha de veure limitat per aplicació del dret a la protecció de dades personals exclusivament i restrictivament en referència a les dades personals relatives als candidats no seleccionats, de manera que resultaria contrari a la legislació de protecció de dades l'accés a informació relativa als candidats o aspirants identificats o identificables sense una activitat desproporcionada (art. 3.a de la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades personals i 5.1.f i o del seu Reglament, aprovat pel Reial Decret 1720/2007, de 21 de desembre). En definitiva, no queden afectades per la protecció de dades i, per tant, no s'han d'excloure de l'accés per aplicació d'aquest límit, les dades dissociades de les avaluacions o mèrits de persones no seleccionades, sinó que el que ha de fer l'Administració, com a criteri general, és anonimitzar la informació anonimitzant-la o desvinculant-la de les dades que identifiquin o facin identificable la identitat del candidat al qual van referides, sempre que aquesta tasca sigui raonablement assumible.

Ara bé, a més de l'afectació directament derivada de l'aplicació d'aquest límit, cal tenir en compte altres elements que en deriven i que poden afectar restrictivament l'accés, com ho és singularment la complexitat o l'envergadura de la tasca de tractament de la informació per a l'anonimització o eliminació de les dades personals l'accés a les quals s'ha de limitar, que podria arribar a fer inadmissible la sol·licitud. Així ho estableixen diverses resolucions de la GAIP, darrerament la Resolució 31/2018, de 4 de maig.

D'acord amb això, la Resolució 388/2017 va tenir en compte no només l'afectació estricta del límit de protecció de dades, sinó també la dificultat i complexitat d'anonimitzar la informació, tenint en compte que la petició tenia un abast molt ampli, ja que estava referida a tots els processos de provisió fets a ATRI pel conjunt d'ens i organismes de la Generalitat, i que la quantificació dels processos de provisió en relació amb els quals es demanava informació arribava quasi als 5.500, la qual cosa comporta que fàcilment s'estigués parlant d'almenys 20.000 persones que s'hi haurien presentat i de les quals hi constarien nombrosíssimes dades personals que les identifiquen o que en permeten la identificació indirecta sense un esforç desproporcionat, considerant que en ser un entorn laboral concret, la relació de mèrits, formació o llocs ocupats anteriorment pot fer fàcilment identificable la persona candidata, encara que se n'hagi suprimit el nom. Atenent aquestes consideracions, va considerar inadmissible aquesta part del seu objecte i fins i tot va proposar un sistema per separar aquesta part de la informació de la resta que evités una càrrega de feina considerable, com ho és eliminar el quadre



annex referit a la totalitat de participants de l'informe proposta de nomenament del candidat seleccionat.

En definitiva, l'exclusió de les dades relatives als candidats no seleccionats no deriva pròpiament de l'aplicació del límit de protecció de dades personals (que afectaria només aquelles dades que es poguessin associar a candidats identificats o identificables sense un esforç desproporcionat) sinó que és conseqüència de la complexitat d'anonimitzar-les adequadament i amb prou garanties, considerant l'enorme volum de dades a tractar, de manera que en el marc d'una sol·licitud més acotada o selectiva, en què la dissociació de les dades que puguin identificar els candidats no revesteixi aquesta complexitat, podria resultar estimable la pretensió d'accés a les valoracions anonimitzades dels candidats no seleccionats.

3. Sobre la complexitat de la tasca d'elaboració

El Departament d'Interior fonamenta la seva resolució d'inadmissió a tràmit en la complexitat que li suposa elaborar la informació sol·licitada. Cal dir que es tracta d'una Resolució àmpliament argumentada i fonamentada, que identifica les tasques i la càrrega de feina que comporta i les quantifica amb un detall exemplar. El sindicat no rebutja la fonamentació de la inadmissió amb arguments concrets que facin dubtar o qüestionin la relació de tasques i la complexitat i quantificació de la càrrega de treball que suposen, sinó fonamenta la reclamació en que són arguments "*de gestió i no jurídics*" i acusa el departament d'haver dictat al Resolució "*de mala fe ja que no entra en el fons i inadmet des de l'inici la sol·licitud*". Però el cert és que la complexitat de la tasca d'elaboració requerida, establerta com a causa d'inadmissió a tràmit a l'article 29.1 LTAIPBG, fa referència a qüestions eminentment pràctiques i de gestió de la informació, i no pas jurídiques com pretén el sindicat reclamant, de manera que el que cal és justificar i argumentar adequadament la complexitat de l'elaboració de la informació que es demana en el cas concret, i en això hi té incidència certament el tipus d'informació que es demana i el seu volum, però també les característiques pròpies de l'Administració que ha de preparar la informació, de manera que una mala gestió documental, deficiències d'organització o mancances de personal poden fer-li complexa l'elaboració de documentació que a d'altres organitzacions li resulti assumible preparar. A això fa referència el sindicat quan atribueix al Departament d'Interior "*una manca de respecte i organització en matèria de transparència*" considerant que "*altres departaments amb major volum estan complint*", però el cas és que, més enllà del judici que pugui merèixer el Departament d'Interior quant a l'eficiència de la seva organització, el sindicat no ha qüestionat ni ha aportat elements que puguin fer dubtar de la quantificació i del detall de la càrrega de treball que comportaria al departament elaborar la informació, i que certament s'ha de considerar complexa i desproporcionada.



La Resolució de la GAIP de la reclamació 5/2015, d'11 de febrer de 2015 ja va determinar el següent en relació amb la complexitat d'elaboració com a causa d'inadmissió de les sol·licituds: *“El concepte que esdevé, doncs, determinant per poder al·legar la concurrència de la causa d'inadmissió de l'article 29.1.b LTAIPBG és el de la complexitat (en l'elaboració o reelaboració de la informació sol·licitada). Per determinar l'abast d'aquest concepte cal tenir en compte el context de la realitat dels instruments, mitjans i recursos d'emmagatzematge, gestió documental i tractament de la informació pública a les administracions contemporànies, caracteritzada per la coexistència de formats digitals i impresos en l'arxivament dels documents públics i pel manteniment de grans volums d'informació en arxius en paper. En aquest context, poden ser indicis d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració els següents: Que calgui extreure la informació sol·licitada de documents que tenen un contingut més ampli, especialment si aquesta tasca s'ha de fer manualment i en relació amb diversos documents arxivats a diferents expedients, i més encara si la informació que cal extreure no és simple i directa i requereix una certa activitat d'anàlisi o d'interpretació. (...) Que la informació sol·licitada correspongui a un lapse temporal molt ampli (...) Que calgui obtenir la informació sol·licitada d'un nombre molt elevat de documents i d'expedients diferents, especialment si es troben dispersos, bé sigui per raons cronològiques o de qualsevol altra índole. Altres indicadors en base als quals es pugui argumentar raonadament que la tasca de cerca i obtenció de la informació sol·licitada no és senzilla”.*

En la resolució d'inadmissió del Departament d'Interior, es justifica la concurrència d'aquests elements en el cas, juntament amb altres com la necessitat de reconstruir l'expedient en no funcionar amb un expedient únic; la manca de personal administratiu o subaltern i la dificultat d'anonimitzar la informació dels candidats no seleccionats considerant que no es troba concentrada en un document annex, com és habitual, que pugui ser fàcilment eliminat, sinó dispersa en el cos de la majoria de la documentació. Més enllà de recomanar vivament al Departament d'Interior que s'hi implantin tècniques de treball més adequades a les exigències derivades de la legislació de transparència i de protecció de dades (per exemple, referir-se als candidats amb un dígit o clau, i incorporar a l'expedient un únic document en què s'assigni aquesta clau o dígit nominalment a cada candidat, de manera que la supressió d'aquest document bastaria, sense cap altra tasca d'elaboració, per permetre la consulta de tot l'expedient sense infringir el límit de protecció de dades) es considera adequadament justificat en la Resolució que es revisa que oferir el conjunt de la informació reclamada comportaria al Departament d'Interior una tasca complexa d'elaboració.

Ara bé, aquesta complexitat no sembla que sigui igualment predicable, o almenys no queda prou justificat, en relació amb part de la informació que es reclama, que prové d'un mateix òrgan emissor i, per tant, no requereix la reconstrucció de l'expedient per cercar-la, i a més no conté dades personals que calgui anonimitzar: és el cas de les resolucions de nomenament del candidat seleccionat i de l'informe que hagi emès la direcció de serveis o càrrec anàleg en compliment del punt 2.3 de l'Acord de Govern del 12 de maig de 2015, justificant la necessitat d'un procés de provisió provisional.



Cal tenir en compte que les causes d'inadmissió a tràmit s'han d'aplicar –com els límits- amb criteris restrictius i en benefici del dret d'accés, i en conseqüència la inadmissió no es pot projectar més enllà d'aquella informació que n'està afectada, de manera que si en relació amb part de l'objecte de la informació que es demana no es requerís una tasca complexa per elaborar-la, se n'ha de facilitar un accés parcial. D'acord amb això, s'estima parcialment la reclamació en relació amb els nomenaments del candidat seleccionat i els informes justificatius de la urgència que motiva l'ús del sistema de provisió provisional, si s'han elaborat i si són preexistents a la sol·licitud.

Quant al format d'accés, la part reclamant indica la preferència del format electrònic, però atès el volum de la petició, estaria justificat que el Departament faciliti l'accés amb consulta presencial, i, selectivament, còpia de la documentació que requereixi en aquell acte la reclamant, sens perjudici de que pugui rescabalar-se'n amb la taxa per expedició de còpies o per transposició de format, si escau.

4. Sobre el caràcter abusiu de la sol·licitud.

El Departament d'Interior al·lega com a causa addicional d'inadmissió a tràmit el caràcter abusiu de la petició, previst a l'article 18.1.e de la llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Ho fonamenta en el caràcter massiu de la sol·licitud, i en el coneixement previ que té el sindicat del grau de distorsió que causaria atendre aquesta petició en l'organització de la Generalitat, atesos els mitjans de què disposa. Considera que el control de l'actuació administrativa per part del sindicat es podria exercir de forma proporcionada i raonable, amb sol·licituds més selectives o concretes, bé vinculades a expedients concrets, o amb controls aleatoris, o d'expedients que, per la seva tipologia o qualsevol altra circumstància, puguin considerar-se representatius de l'actuació administrativa o d'interès per al sindicat, però que una petició indiscriminada com la que ha realitzat és desproporcionada i no és necessària per a la funció de control i, per tant, apunta que *“la petició omnímoda objecte d'aquesta Resolució es pot considerar que no obeeix principalment a una finalitat de control de l'activitat pública o de coneixement dels criteris en base als quals actuen les administracions públiques, sinó que s'utilitza la legislació de transparència de forma abusiva i per a finalitats no previstes, incorrent d'aquesta forma en un supòsit d'abús de dret”*. Lamenta, en aquest sentit, que *“la part sol·licitant ha declinat sol·licitar que el procediment es tramiti amb mediació. La mediació és un mecanisme adequat per a conciliar posicions sota els principis de voluntarietat, imparcialitat i neutralitat i bona fe, de manera que, a criteri d'aquest departament, hauria estat una oportunitat per poder conciliar les posicions d'ambdues parts, atès que el Departament d'Interior en cap moment s'ha oposat al dret d'accés a la informació pública, sinó que ha considerat inadmissible una petició concreta com la presentada per CATAAC-IAC, sense excloure, com es recull al fonament de dret onzè de la Resolució impugnada, la possibilitat d'altres formes més moderades d'exercici del dret d'accés que siguin compatibles amb el funcionament del servei públic.*



Escau, doncs, lamentar aquesta decisió i la pèrdua de l'oportunitat de resoldre la qüestió objecte de discussió d'acord amb els principis esmentats". De la seva banda, el sindicat atribueix mala fe al Departament d'Interior al dictar la inadmissió. Ni una ni l'altra acusació queden fonamentades per les parts.

El caràcter abusiu d'una sol·licitud no està tipificat com a causa d'inadmissió en l'LTAIPBG, a diferència de la legislació estatal, i per tant, no seria directament invocable a Catalunya. Tanmateix, és certament aplicable al dret d'accés el principi general de bona fe i d'interdicció d'abús de dret recollit a l'article 7 del Codi civil, tal i com invoca el Departament d'Interior i aquesta Comissió ha establert en diverses Resolucions (la Resolució 36/2015 o, més recentment, la Resolució 356/2017) on es recull que el caràcter abusiu de la sol·licitud no es pot fonamentar en l'abast o extensió de la informació sol·licitada, ni en el nombre de sol·licituds formulades per una mateixa persona, sinó en la desviació de la seva finalitat havent d'acreditar qui l'invoca que la veritable pretensió o intenció de la persona sol·licitant no és obtenir informació, sinó col·lapsar o perjudicar l'Administració.

En aquest cas, tot i que, certament, es tracta d'una petició genèrica i d'abast molt ampli, i que no s'ha justificat prou que per a la finalitat genèrica de control de l'Administració no puguin ser igualment útils al Sindicat peticions més selectives i concretes, com les que proposa el Departament d'Interior (controls aleatoris, o per tipus o sectors), tampoc no queda acreditat que la pretensió del sindicat sigui la d'entorpir el bon funcionament de l'Administració i no pas la d'obtenir informació relacionada amb la seva funció i activitat. De la mateixa manera, cal dir que, considerant l'extensa motivació de la Resolució d'inadmissió del Departament d'Interior, i les ofertes que fa a la reclamant de cercar conjuntament fórmules d'accés més possibilistes en el marc d'un procediment de mediació, no queda tampoc acreditada la mala fe que li atribueix la part reclamant.

D'acord amb l'exposat, s'estima parcialment la reclamació i es declara el dret del sindicat a obtenir del Departament d'Interior, en relació amb les ofertes de treball promogudes pel Departament en el període indicat a la sol·licitud, l'accés als nomenaments de les persones seleccionades i als informes emesos per la direcció de serveis o òrgan anàlegs justificant la provisió temporal del lloc, si són preexistents a la sol·licitud, en no quedar justificat que aquest accés parcial comporti una tasca complexa d'elaboració. Contràriament, es desestima la reclamació pel que fa a la resta del seu objecte, considerant justificada adequadament la inadmissió per tasca complexa, sens perjudici que en el marc d'un procediment de sol·licitud o reclamació més acotat, pugui resultar admissible l'accés del sindicat reclamant a la informació, amb el límit establert pel que fa a les dades dels candidats seleccionats si poden ser identificats o identificables, si la tasca requerida per a la seva elaboració no esdevé d'una complexitat desproporcionada.



5. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG i l'article 48 RGAIP estableixen l'obligació de les administracions i subjectes obligats a comunicar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública les actuacions realitzades per a l'execució dels acords de mediació i per al compliment de les Resolucions dictades per la GAIP dins del termini dels quinze dies següents que els hagin estat comunicades. Les persones interessades poden comunicar a la GAIP les incidències que es produeixin en l'execució dels acords de mediació i de les Resolucions per a que la GAIP en requereixi el compliment, d'acord amb l'article 49 RGAIP.

La desatenció dels requeriments de la GAIP en relació amb el compliment dels acords de mediació i de les seves Resolucions pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats, d'acord amb el que estableix l'article 77 LTAIPBG i 49 RGAIP, i és objecte de publicació al portal de la GAIP mentre no cessi l'incompliment, d'acord amb l'article 25.k RGAIP.

6. 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 maig de 2018, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la reclamació i declarar el dret del sindicat reclamant a obtenir del Departament d'Interior accés a la documentació següent, relativa a les ofertes de treball promogudes pel Departament i ens que en depenen a ATRI des del 13 de gener de 2016 fins al 29 de maig de 2017:
 - a. l'informe que hagi emès la direcció de serveis o càrrec anàleg justificant la necessitat d'un procés de provisió provisional, si s'ha elaborat.
 - b. la resolució de nomenament del candidat seleccionat.
2. Desestimar la reclamació en relació amb la resta d'informació sol·licitada, considerant adequadament justificada a la Resolució d'inadmissió revisada la complexitat d'elaborar-la.
3. Requerir al Departament d'Interior a que faciliti l'accés al sindicat reclamant a aquesta informació dins del termini màxim de vint dies.



4. Requerir al Departament d'Interior a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de trenta dies.
5. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 54/2018 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 17 de maig de 2018

Elisabet Samarra i Gallego

Presidenta

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i 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 adreça 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.