

Reclamació: 6/2016

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació de l'accés a informació sobre els llocs de treball reservats a funcionaris de l'escala ...

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació 6/2016 presentada en relació amb la denegació de l'accés a informació sobre els llocs de treball reservats a funcionaris de l'escala

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 17 de novembre de 2015, un funcionari facultatiu del Cos ... va demanar una relació dels llocs de treball reservats a l'escala de suport del Cos... . En concret demanava la informació següent:

- “1. Codi del lloc.*
- 2. Indiqueu si el lloc actualment esta cobert o vacant.*
- 3. En cas de que estigui cobert, indiqueu l'ultima forma de provisió del lloc (d'acord amb les figures recollides en l'article 5 y 6 del Decret 123/1997).*
- 4. Indiqueu si el lloc de treball l'ocupa actualment un funcionari/a interí/na o de carrera.*
- 5. Indiqueu per aquells llocs de treball no coberts en propietat si existeix reserva del lloc per funcionari de carrera i per quin concepte esta reservat.*
- 6. Indicar si el lloc esta actualment subjecte a amortització.*
- 7. Localitat d'ubicació.*
- 8. Departament al que esta assignat.*
- 9. Direcció General a la que esta assignat.*
- 10. Subdirecció General a la que esta assignat.*
- 11. Servei al que esta assignat.*
- 12. Requisit de titulació per a la seva provisió.*
- 13. Nivell de lloc.*
- 14. Complement específic assignat.”*

Aquesta sol·licitud mencionava expressament que s'emparava en la Llei 19/2014.

2. En data 21 de desembre de 2015 l'Administració va dictar una resolució que estimava parcialment la seva sol·licitud. En canvi es denegava l'accés respecte les informacions següents:

- a) Sobre la condició d'interí o de funcionari de carrera de la persona que ocupa el lloc, es considerava que no es podia lliurar per tractar-se d'una dada de caràcter personal que no és merament identificativa.
- b) Sobre el concepte pel qual està reservat un lloc de treball, es denegava per considerar que es tracta de dades personals especialment protegides.
- c) Sobre el codi de treball, es denegava per considerar que es tracta d'un codi intern.

3. Contra aquesta resolució s'ha interposat reclamació davant la GAIP. En l'escrit de reclamació, la persona sol.licitant indica també la seva disconformitat amb la informació lliurada pel que fa a l'apartat 3 de la seva sol.licitud, això és, la indicació de la darrera forma de provisió del lloc de treball. En concret el reclamant es queixa de que la informació que li ha estat lliurada es refereix a la forma de provisió ordinària que figura a la Relació de llocs de treball, però no a la darrera forma de provisió (ordinària o no) que és el que ell havia sol.licitat.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha de emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol.licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació numèrica, alfabètica, gràfica, fotogràfica, acústica o de qualsevol altre tipus relativa a persones físiques identificades o identificables sense esforços desproporcionats (arts. 5.1.f) i 5.1.o) del Reglament de desplegament de l'LOPD, (RLOPD), aprovat pel R. decret 1720/2007, de 21 de desembre). Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol.licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern .

II

En primer lloc, cal delimitar l'objecte d'aquest informe, atès que abasta només aquells aspectes de la reclamació que afecten la protecció de dades de caràcter personal.

L'Administració va denegar l'accés a la informació detallada als punts 1, 4 i 5 de la sol.licitud. No obstant això, en la reclamació s'inclou també el punt 3, atès que en la informació lliurada només hi figura la forma de provisió ordinària de cada plaça, però no la darrera forma de provisió (ordinària o no). Per tant, a la vista dels termes concrets en què es formula la reclamació, aquest informe es centrarà en la informació següent relativa als llocs de l'escala ...:

1. Codi del lloc
3. Indicació de la darrera forma de provisió del lloc (ordinària o no)
4. Indicació de si el lloc de treball l'ocupa actualment un funcionari/a interí/na o de carrera
5. Indicació, pels llocs de treball no coberts en propietat, si existeix reserva del lloc i per quin concepte

La resta d'aspectes de la sol.licitud inicial, atès que no han estat objecte de reclamació, no seran analitzats en aquest informe.

III

Cal fer notar que determinada informació de la sol.licitada no pot qualificar-se d'entrada com a informació de caràcter personal. Són informacions que es refereixen al lloc de treball, amb independència de la persona que l'ocupa, o de si no l'ocupa cap persona. Aquest seria el cas de la informació sobre el codi d'un lloc de treball.

Ara bé, no escapa a ningú que aquesta informació, posada en relació amb les persones que ocupen un lloc de treball- i amb determinats llocs de treball singulars això es pot fer amb certa facilitat- pot acabar oferint informació sobre la persona que ocupa un determinat lloc (titulació, retribució bruta aproximada, localitat on treballa, etc.). Per tant, sí que pot oferir indirectament informació sobre una persona.

Pel que fa a la informació sobre si el lloc de treball està ocupat per funcionari o interí, o si hi ha una reserva de plaça i el motiu de la reserva, també s'ha de considerar informació de caràcter personal. En la mesura que aquestes informacions es poden posar en relació amb la identitat de la persona que ocupa la plaça sense esforços desproporcionats, aquestes dades revelen informació sobre la persona concreta que ocupa una plaça. Així, pot revelar si una persona té la condició de funcionari o no, o bé quin és el motiu pel qual té una plaça reservada.

De fet, en alguns casos, el motiu de la reserva de plaça pot donar informació que fins i tot ha de ser qualificada com a informació especialment protegida, com ara els casos d'excedència per violència de gènere (art. 89.5 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP)).

Per tant, i davant la possibilitat que directament o indirecta aquesta informació es relacioni amb les persones concretes que ocupen els llocs de treball, haurem de valorar si el dret a la protecció de dades de les terceres persones afectades justifica la limitació o no del dret d'accés a la informació pública regulat a la Llei 19/2014 que invoca el sol·licitant.

IV

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

Aquesta Llei és d'aplicació a l'Administració de la Generalitat des de l'1 de juliol de 2015 (disposició final quarta).

Per altra banda, també cal fer referència a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern. Aquesta Llei resulta també d'aplicació a l'Administració de la Generalitat, tot i que el termini màxim de dos anys establert en la llei per a que els òrgans de les comunitats autònomes s'adaptin a les obligacions que s'hi preveuen (disposició final novena) no es complia fins al 10 de desembre de 2015. No sembla però que el compliment del dret d'accés a la informació pública requereixi una adaptació específica per part de l'Administració de la Generalitat.

Tenint en compte això, i atesa la data de la sol·licitud d'accés (17 de novembre de 2015), s'ha de concloure que resultaven de plena aplicació ambdues lleis.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"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"* (apartat 1).

L'esmentat article 2.b) defineix "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"*.

En termes similars es pronuncia la Llei 19/2013 en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

No obstant això, d'acord amb l'article 20 i s. de la Llei 19/2014, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

Tal com hem posat en relleu, tot i que entre la relació d'informació sol·licitada hi ha determinada informació que no es refereix directament a una persona, en la mesura que indirectament revela informació sobre la persona que ocupa un determinat lloc de treball, s'ha de considerar informació de caràcter personal.

Per això caldrà tenir en compte el límit consistent en el dret a la protecció de dades de caràcter personal.

V

Pel que fa a la informació que es sol·licita que no té la consideració d'especialment protegida, l'article 24 de la Llei 19/2014 estableix:

“1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23 (dades especialment protegides), es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) El temps transcorregut.*
 - b) La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...).”*

Pel que fa a les dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració, que inclou les dades identificatives de les persones que han intervingut en els expedients per raó de les seves funcions, o sobre les persones que certifiquin les informacions que es sol·liciten i sempre que es tracti de dades que siguin estrictament necessàries per a l'exercici d'aquestes funcions, en principi caldria donar accés llevat que alguna circumstància especial requereixi la protecció de la persona afectada.

En el cas que ens ocupa no hi ha constància que concorri cap d'aquestes circumstàncies per part del personal que ha intervingut en els expedients. Escau recordar però la importància que l'Administració hagi posat en coneixement del seu personal, ja sigui amb caràcter general o per a aquest accés concret, la possibilitat que les seves dades identificatives siguin divulgades amb aquesta finalitat als efectes que, si escau puguin exercir el seu dret d'oposició.

Pel que fa al codi del lloc, i a falta de majors concrecions en la sol·licitud sobre la finalitat de l'accés, podria semblar que, atesos els efectes interns de l'esmentat codi, si es facilita una llista individualitzada de cadascun dels llocs de treball amb la informació que consta a la relació de llocs de treball, que ja ha estat lliurada, el codi pot resultar innecessari a efectes d'identificar les places.

No obstant això, hem de tenir en compte que la persona sol·licitant afirma ser funcionària d'aquesta mateixa escala, amb la qual cosa aquesta informació li permetria poder localitzar, dins el conjunt de llocs de treball de l'escala, el lloc que li correspon a ell. Tot i que indirectament el codi es pot acabar posant en relació amb les persones que ocupen els llocs –si més no en alguns casos- no sembla que aquesta informació, que es mou estrictament dins del plànol organitzatiu de l'Administració, generi una limitació excessiva del dret a la protecció de dades. En canvi pot resultar essencial per conèixer les característiques establertes per al propi lloc, i per a poder-ho comparar amb altres llocs de treball similars. Per tant estaria justificat l'accés a aquesta informació.

Pel que fa a la informació sobre l'existència de vacant o no (i si hi ha o no reserva), o la condició de funcionari o interí de la persona que l'ocupa, es tracta d'informació vinculada a la forma com s'ha proveït el lloc.

Sobre això cal tenir en compte que la Llei 7/2007, de 12 d'abril, que aprova l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP) estableix que els processos de selecció de personal en l'àmbit de les administracions públiques es troben subjectes a una sèrie de principis, entre els quals convé destacar els de publicitat i de transparència (article 55.2.a) i b)). En concret, pel que fa a la provisió de llocs de treball del personal funcionari, disposa que cal proveir-los mitjançant procediments basats, entre d'altres, en el principi de publicitat (article 78 EBEP).

Així mateix, el Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública (DL 1/1997), disposa, en el seu article 64 relatiu al contingut i publicitat de les convocatòries, que:

“Les convocatòries, tant les de concurs com les de lliure designació, han de ser publicades en el DOGC, i han d'establir un termini de quinze dies hàbils per a la presentació de les sol·licituds. Es poden aprovar unes bases generals de convocatòries, que serveixin per a totes les places que es convoquin successivament. Les convocatòries han d'incloure, en tot cas:

a) La denominació, el nivell i la localització del lloc.

b) Els requisits que s'exigeixen per poder-hi optar, d'acord amb les relacions de llocs de treball.

c) Els mèrits a valorar d'acord amb el contingut del lloc de treball i el barem de puntuació, per al cas de concurs.

d) La puntuació mínima establerta, si s'escau, per a l'adjudicació de les vacants convocades, per al cas de concurs.

Les resolucions de les convocatòries, tant les de concurs de mèrits com les de lliure designació, es publiquen en el DOGC.”

I l'article 2.4 del Reglament general de provisió de llocs de treball i promoció professional dels funcionaris de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret 123/1997, de 13 de maig, que regula els procediments de provisió de llocs de treball tant definitius com provisionals, estableix que s'ha de respectar el principi de publicitat. Això es tradueix en la provisió específica de publicació tant de la convocatòria com del nomenament del candidat

seleccionat en els processos de provisió definitiva (arts. 49.1, 72, 94.2 i 98.1 del Decret 123/1997).

I això s'ha de completar amb l'apartat 6.1 segon paràgraf del III Acord general sobre condicions de treball del personal de l'àmbit d'aplicació de la Mesa General de Negociació de l'Administració de la Generalitat, actualment en vigència prorrogada, el qual estableix que "*Les polítiques d'ocupació pública de l'Administració de Generalitat de Catalunya, en tots els seus aspectes de selecció de personal, provisió de llocs de treball, mobilitat administrativa i carrera professional, han d'estar inspirades i regides pels principis de mèrit, capacitat, igualtat i publicitat, com a garantia d'accés i de promoció a la funció pública, i de millora dels serveis públics de Catalunya*". I l'apartat 6.3.1 afegeix que "*respecte dels llocs de treball de caràcter funcional que s'hagin de proveir provisionalment, ja sigui temporalment per fer una substitució, per a la realització de programes o fins que la plaça es proveeixi reglamentàriament, es farà pública al portal EPOCA la necessitat de la seva provisió.*" (apartat 6.3)

Per altra banda, l'article 9.1.g) de la Llei 19/2014 estableix que s'ha de publicar (al portal de la transparència o seu electrònic corresponent) els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal –no es distingeix si es tracta de provisió provisional o definitiva- i l'article 10.1.b) de la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya, estableix que s'ha de difondre informació per mitjans electrònics sobre l'accés i la selecció del personal.

D'acord amb aquestes previsions, en les quals s'exigeix expressament la publicitat tant de la convocatòria dels processos de provisió definitiva com dels resultats dels mateixos, no sembla que pugui haver-hi cap obstacle, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, per a que qualsevol ciutadà pugui sol·licitar a l'Administració si un determinat lloc s'ha proveït de forma definitiva i mitjançant quin procediment.

I pel que fa als supòsits de provisió provisional, tampoc sembla que es pugui arribar a una conclusió diferent de l'anterior tot i que, a banda de les previsions del III Acord General, la normativa només contingui una previsió genèrica de publicitat i no una previsió específica que obligui a la publicació de la convocatòria i la resolució de nomenament. Si és preveu un règim de publicitat del nomenament per a aquells casos en què s'ha seguit el procediment definitiu de provisió amb totes les garanties, amb més motiu s'haurà de poder accedir a aquesta informació en aquells casos en què es disposa d'un major marge de discrecionalitat, o si més no de menors garanties, per a la provisió de forma provisional.

El coneixement de la forma de provisió d'un lloc de treball (definitiva o provisional), i en aquest darrer cas, si és per encàrrec de funcions, comissió de serveis etc., resulta necessària i proporcionada per poder avaluar si l'Administració ha fet bon ús d'aquestes possibilitats excepcionals. Aquesta possibilitat d'avaluar la utilització discrecional d'aquestes formes de provisió que en principi han de ser excepcionals i limitades només a determinats supòsits, s'adequaria a la finalitat d'avaluació de l'actuació de l'Administració que es desprèn tant de l'exposició de motius de la Llei 19/2014 com de l'article 71.4 de l'EAC.

De la informació aportada no es desprèn per altra banda que aquesta divulgació pugui comportar un especial perjudici per a la situació personal de la persona afectada més enllà dels que es puguin produir en els supòsits en què s'ha de publicar la provisió definitiva.

VII

Pel que fa a la informació sobre l'existència d'una reserva de plaça i el seu motiu, tal com apunta la resolució contra la qual s'ha interposat la reclamació, en alguns casos pot considerar-se una informació especialment protegida.

D'acord amb l'article 7 de l'LOPD tenen la consideració de dades especialment protegides les que revelen la ideologia, l'afiliació sindical, la religió o les creences, les que fan referència a l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives.

Per la informació de què es disposa, no es pot descartar que entre la informació sol·licitada hi hagi informació especialment protegida sobre la persona que ocupa el lloc de treball en qüestió. Així, tal com ja s'ha apuntat si el motiu de la reserva de plaça és, per exemple, una excedència per violència de gènere (art. 89.5 EBEP) aquesta informació podria revelar informació especialment protegida.

Pel que fa a les dades de caràcter personal especialment protegides, l'article 23 de la Llei 19/2014 estableix el següent:

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”

També cal tenir en compte l'article 15.1 de la Llei 19/2013:

“Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”

D'acord amb això, i llevat que es compti amb el consentiment exprés de la persona afectada, que no consta que s'hagi aportat amb la sol·licitud d'accés, no sembla que sigui justificada la revelació de la dada relativa al motiu de la reserva. Això inclouria també els casos en què el motiu de la reserva no inclogui dades especialment protegides perquè, de no ser així, la informació sobre l'existència de reserva amb l'ocultació de la informació sobre el motiu només en determinats casos que afectés informació especialment protegida, revelaria igualment aquesta informació. Això no impediria però revelar l'existència de reserva de plaça, sense concretar-ne el motiu.

Conclusió

El dret a la protecció de dades de caràcter personal no impedeix l'accés de qualsevol ciutadà a informació sobre els llocs de treball d'una determinada escala. Això inclouria la informació sol·licitada sobre el codi del lloc de treball, si el lloc està ocupat o vacant, si està ocupat per funcionari de carrera o interí i si existeix reserva de plaça.

En canvi, la informació sobre el motiu de la reserva de plaça pot resultar desproporcionada, atesa l'afectació que pot tenir per a la vida privada de la persona afectada la revelació d'aquesta informació.

Barcelona, 4 de març de 2016