

**Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un sindicat contra un ajuntament per la denegació d'accés als expedients personals d'una auxiliar administrativa i d'una treballadora social del consistori**

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 presentada per un sindicat contra un ajuntament, per denegació d'accés als expedients personals d'una auxiliar administrativa i d'una treballadora social del consistori.

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 14 de novembre de 2019, el sindicat presenta un escrit davant l'Ajuntament en què demana:

*“Accés a l'expedient de l'auxiliar administrativa de l'OMIC a qui no s'ha renovat el contracte i a l'expedient de la treballadora social (...), que la substitueix.”*

2. En data 20 de gener de 2020, el sindicat, davant la manca de resposta a la seva sol·licitud d'accés a la informació pública sol·licitada, presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament.

3. En data 31 de gener de 2020, la GAIP trameta la reclamació a l'Ajuntament, informant-lo de la tramitació del procediment de mediació a sol·licitud expressa de la part reclamant, i requerint-li l'emissió d'informe en què fonamenti les seves posicions, així com l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat, així com la persona o persones que les representaran a la sessió de mediació.

4. En data 12 de juny de 2020, el sindicat reclamant adreça a la GAIP un correu electrònic mitjançant el qual desisteix en la seva petició d'accés respecte l'expedient de la treballadora social de l'Ajuntament, en haver tingut constància que aquesta persona no va substituir l'auxiliar administrativa de l'OMIC, a qui no es va renovar el contracte.

5. En data 12 de novembre de 2020, se celebra la primera sessió del procediment de mediació, regulat per l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, sense que s'arribi a un acord entre les parts sobre l'accés a la informació reclamada.

6. En data 26 de novembre de 2020, el sindicat reclamant, en resposta a una comunicació de la GAIP sol·licitant un aclariment respecte la reclamació presentada, adreça a la GAIP un correu electrònic mitjançant el qual limita l'objecte de la seva reclamació a *“la documentació existent a l'expedient (de la treballadora de l'OMIC) relativa als motius i la informació referent a la no superació del període de prova.”*

7. En data 10 de desembre de 2020, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

## 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 d'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 sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (article 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals 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.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

## II

L'article 4.2) de l'RGPD considera *«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.»*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *“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'article 2.b) de l'LTC 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”*.

La present reclamació s'interposa contra la denegació de l'accés a l'expedient personal d'una persona que ha ocupat un lloc d'auxiliar administrativa a l'OMIC i a l'expedient personal d'una treballadora social municipal.

No obstant això, tal com consta en els antecedents d'aquest informe, el sindicat reclamant, per una banda, ha desistit en la seva sol·licitud d'accés pel que fa a l'expedient personal de la treballadora social municipal; per altra banda, ha limitat l'objecte de la seva sol·licitud, pel que fa a l'expedient de la persona que ocupava un lloc d'auxiliar administrativa a l'OMIC, a la informació que hi pugui constar relativa als motius pels quals aquesta persona no ha superat el període de prova.

El Text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (TRLEBEP), aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, disposa, en relació amb els processos selectius en l'àmbit de l'Administració pública (article 61), que:

“1. (...)

2. Los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados, incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas, en la comprobación del dominio de lenguas extranjeras y, en su caso, en la superación de pruebas físicas.

3. (...)

4. (...)

5. **Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas. Igualmente podrán exigirse reconocimientos médicos.**

(...)”

En aquesta línia, 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, estableix que **“en la convocatòria respectiva es poden establir cursos de formació i, si escau, una fase de prova, que poden tenir caràcter selectiu”** (article 51.1).

Sobre aquesta fase de prova, l'article 53 del Decret legislatiu 1/1997 disposa que:

“ 1. Si la convocatòria ho determina, els aspirants han de superar un període de prova, la durada del qual s'ha de fixar en funció del cos o de l'escala als quals es vol ingressar.

2. Durant aquest període, sota la tutoria immediata de funcionaris, cal tenir cura que la persona adquireixi la formació pràctica que demana l'exercici de la funció pública i se n'ha d'avaluar la capacitat d'aprenentatge.

3. Una vegada finalitzat aquest període, **n'emeten un informe** els funcionaris encarregats del candidat i el cap o els caps de les unitats orgàniques on el funcionari ha complert el període de prova. Tots aquests informes es fan conèixer a l'interessat, que hi pot fer les al·legacions que consideri oportunes. **Tota aquesta documentació s'inclou en el seu expedient personal i es trameta a l'òrgan competent.**”

En l'àmbit local, el Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals, disposa, en regular el contingut de les bases que han de regir els processos de selecció (article 70), que aquestes han de contenir, entre d'altres dades, les:

“f) Proves selectives que s'hagin de realitzar i, si s'escau, relació de mèrits que s'han de tenir en compte en la fase de concurs, com també els sistemes d'acreditació i valoració d'aquests mèrits. **Determinació, si s'escau, de les característiques i la durada del curs de formació o del curs selectiu, com també del període de pràctiques amb caràcter selectiu.**”

Tot i no disposar de les bases específiques reguladores de la convocatòria en què hauria participat la persona afectada per l'accés sol·licitat, les bases generals que regulen els processos selectius

convocats per l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú (BOPB de 29 de febrer de 2008) preveuen (article 15) que:

**“1. En el contracte laboral o resolució de nomenament s’ha de preveure un període de prova o de nomenament en pràctiques per al personal de nou ingrés (...).**

**2. (...)**

**3. Una vegada finalitzat aquest període el/la tutor/a emetrà el seu informe, en el qual haurà de fer constar expressament si han superat el període de prova, el qual es donarà a conèixer a la persona interessada, que hi podrà fer les al·legacions que consideri oportunes. Tota aquesta documentació s’inclourà en el seu expedient personal. (...).”**

Vist això, i tenint en compte l’aclariment formulat en el correu electrònic de 26 de novembre de 2020, cal entendre que la sol·licitud d’accés té per objecte l’informe d’avaluació emès pel tutor o tutora de la persona que ocupava el lloc d’auxiliar administrativa a l’OMIC, en què consten els motius pels quals aquesta persona no ha superat el període de prova que s’hauria establert en la convocatòria corresponent. Aquesta informació cal entendre-la com a pública als efectes de l’article 2.b) de l’LTC i sotmesa al règim del dret d’accés (article 18 LTC).

Aquest dret d’accés però no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

### III

L’article 23 de l’LTC, relatiu a les dades personals mereixedores d’especial protecció, 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.”*

En termes similars, l’article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en la seva redacció donada per la disposició final onzena de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), disposa que:

*“1. Si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, 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 personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos*

*relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”*

Amb caràcter general, en cas que en l'informe d'avaluació de la persona que ocupava el lloc d'auxiliar administrativa a l'OMIC hi hagués o del seu contingut se'n pogués desprendre informació mereixedora d'especial protecció, en atenció als motius concrets pels quals s'hagi considerat que no es pot donar per superat el període de prova (per exemple, si hi hagués informació de tipus psicològic o psiquiàtric), s'haurà de preservar la seva confidencialitat, llevat que amb la sol·licitud s'hagués aportat el consentiment exprés de la persona afectada o que concorri alguna altra de les circumstàncies habilitants previstes a l'article 15.1 de la Llei 19/2013, esmentat. De no concórrer cap d'aquestes circumstàncies, el dret a la protecció de dades prevaldria sobre el dret a l'accés a la informació.

#### IV

En relació amb la resta de dades personals que puguin constar en l'esmentat informe d'avaluació que no tinguin la consideració d'especialment protegides, caldrà atènyer-se a l'establert a l'article 24 de l'LTC, segons el qual:

*“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, 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.*

*(...).”*

L'apartat 1 d'aquest precepte de l'LTC permet accedir a les dades merament identificatives de les persones que, en aquest cas, han intervingut en l'avaluació de la (aleshores) treballadora municipal per raó de les seves funcions, sempre que es tracti de dades que siguin estrictament necessàries per a l'exercici d'aquestes funcions.

És a dir, llevat que concorri alguna circumstància excepcional en la persona afectada (per exemple, trobar-se en una situació d'especial vulnerabilitat), s'ha de poder accedir a la informació estrictament necessària per identificar la persona que realitza una actuació administrativa concreta (nom i cognoms) i el càrrec o lloc que ocupa. Qualsevol altra informació de caràcter personal sobre les persones que han intervingut en el procediment per raó del seu càrrec no podria trobar empara en aquesta previsió.

Per tant, facilitar l'accés del sindicat reclamant al nom, cognoms i càrrec del tutor o tutora que ha emès l'informe d'avaluació de la persona que ocupava el lloc d'auxiliar administrativa a l'OMIC en principi no seria contrari al dret a la protecció de dades personals.

Ara bé, pel que fa a la informació vinculada a la persona avaluada, com són els motius pels quals es considera que no ha superat el període de prova, resultarà aplicable l'apartat 2 d'aquest article 24, per la qual cosa, als efectes d'atorgar l'accés, és necessari fer una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de la persona afectada.

En aquest punt, fer notar que qui demana l'accés és la secretària general d'una organització sindical, sense especificar si ostenta la condició d'òrgan de representació dels treballadors.

Per bé que en abstracte aquesta qüestió podria ser rellevant, atès que els òrgans de representació dels treballadors públics -no així el sindicat pròpiament- tenen reconeguda la legitimitat per rebre informació per a l'exercici de les seves funcions legítimes de representació (articles 40 TRLEBEP i 64 ET), fer avinent que en el present cas aquesta circumstància (que la persona reclamant pogués ser delegat o representant dels treballadors) no tindria especial incidència, atès que no hi ha cap previsió específica en la normativa aplicable en què s'estableixi la necessitat de lliurar als representats dels treballadors públics la informació controvertida.

D'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, però el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i en definitiva els motius pels quals interessa conèixer la informació afegeix un element molt important a tenir en compte com a criteri de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el drets de les persones afectades.

En el present cas, el sindicat reclamant al·lega que *“la motivació és conèixer les causes que porten a no superar el període de prova, ja que per norma general no s'emet un informe d'haver-lo superat i ha estat tan sols en aquest cas recent que s'ha adduït aquest motiu per acomiadar una treballadora”*.

L'article 15 de les bases generals que regulen els processos selectius convocats per l'Ajuntament, a què hem fet referència en l'apartat II d'aquest informe estableix en el seu apartat 3 que *“una vegada finalitzat aquest període el/la tutor/a emetrà el seu informe, en el qual haurà de fer constar expressament si han superat el període de prova (...)”*.

L'apartat 4 d'aquest article 15 afegeix que *“si a judici del tutor o tutora, motivat en els seus informes, algun del/de les aspirants no supera amb aprofitament el període de prova o de pràctiques, perdrà tots els seus drets per resolució d'Alcaldia, igualment motivada, que donarà lloc a la rescissió del contracte o a la revocació del nomenament i a la pèrdua de qualsevol dret que li pugui correspondre en virtut del procés selectiu.”*

D'aquests preceptes es desprèn que el tutor està obligat a emetre un informe d'avaluació sobre la persona treballadora un cop ha finalitzat el període de prova, tant si considera que l'ha superat com si considera que no, i que ha de deixar constància d'aquesta circumstància en el dit informe, així com dels motius que el porten a emetre la valoració en un o altre sentit.

Destacar, en aquest punt, que les mateixes bases (article 15.3) preveuen expressament que el contingut de l'informe s'ha de posar a disposició de la persona avaluada, qui podrà fer les al·legacions que consideri oportunes per a la defensa dels seus interessos: *“(...) el/la tutor/a emetrà*

*el seu informe, en el qual haurà de fer constar expressament si han superat el període de prova, el qual es donarà a conèixer a la persona interessada, que hi podrà fer les al·legacions que consideri oportunes. (...).”*

Per tant, en un cas com l'examinat, es pot pressuposar que la persona afectada (la persona que ocupava el lloc d'auxiliar administrativa a l'OMIC) tindria coneixement, o hauria pogut tenir coneixement, dels motius concrets pels quals no hauria superat el període de prova, la qual cosa hauria comportat la revocació del seu nomenament com a funcionària en pràctiques a l'Ajuntament. És a dir, el dret a defensar els seus interessos en el procés selectiu en què ha participat no sembla que s'hagués vist afectat.

Vist això, l'accés del sindicat reclamant caldria entendre'l emmarcat dins la finalitat de la pròpia llei de transparència. D'acord amb el seu article 1.2, la finalitat de l'LTC és *“establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.”*

El control de les actuacions de l'Administració en matèria de planificació i gestió dels recursos humans és un dels objectius que es pretén amb la transparència (així es desprèn de l'exposició de motius de l'LTC).

La informació que sol·licita el sindicat reclamant fa referència als motius concrets pels quals s'ha considerat que una determinada persona no és apta per ocupar un determinat lloc de treball a la funció pública. Aquesta motivació podria comprendre l'avaluació de diferents aspectes personals d'aquesta persona, com ara, el seu rendiment professional o el seu comportament o conducta (tant pròpia com envers a tercers), fins i tot determinats aspectes de la seva personalitat, podrien fer referència a la seva salut mental o bé estar relacionats amb possibles incompliments dels deures inherents a l'exercici de la funció pública, entre d'altres.

Ens trobem, per tant, davant d'informació que pot oferir un perfil sobre la persona avaluada, que fins i tot pot tenir repercussions més enllà de l'àmbit estrictament professional, la revelació del qual pot produir efectes significatius negatius en la persona afectada, sense que, tant des del punt de vista de la transparència com de la protecció de dades, pugui considerar-se justificada.

Per altra banda, cal descartar també la possibilitat de lliurar les dades anonimitzades. En un cas com aquest l'eliminació de les dades personals identificatives de la persona afectada en els documents facilitats no seria una eina eficaç per garantir l'anonimització de la informació facilitada, atès que, pel que es desprèn de l'expedient tramès, la informació facilitada es podria relacionar fàcilment amb una persona concreta identificable.

Per tant, llevat que es compti amb el consentiment de la persona afectada, no es pot admetre l'accés del sindicat al contingut concret de l'informe d'avaluació, en què es contenen els motius pels quals la persona afectada no ha superat el període de prova.

Dit això, als efectes d'assolir l'objectiu de control de les actuacions de l'administració en aquest àmbit d'actuació, en un cas com el plantejat es podria facilitar al sindicat reclamant la informació relativa a les tasques concretes que corresponen a un lloc de treball d'auxiliar administratiu a l'OMIC com el que ocupava la persona afectada per l'accés i també informació sobre els criteris o els aspectes concrets que els tutors han de tenir en compte en una avaluació d'aquestes



característiques. Amb aquesta informació el sindicat reclamant ja pot tenir coneixement dels criteris aplicats sense afectar l'esfera personal de la persona concreta afectada.

### **Conclusió**

A manca de consentiment de la persona afectada, el sindicat reclamant no pot accedir a l'informe d'avaluació del període de prova de la persona que va ocupar el lloc d'auxiliar administrativa a l'OMIC, en què consten els motius concrets pels quals no ha superat aquesta prova del procés selectiu. No obstant això, se li podria facilitar informació sobre les tasques associades a un lloc de treball d'aquestes característiques i sobre els criteris o aspectes a avaluar per les persones que exerceixen la tutoria de les persones que es troben en període de prova o en pràctiques en aquest tipus de lloc de treball.

Barcelona, 7 de gener de 2021