

IAI 54/2021

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra un ayuntamiento por la denegación parcial de acceso a los enunciados ya las respuestas de las pruebas realizadas para cubrir una plaza de técnico de ese ayuntamiento.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada contra por la denegación parcial de acceso a los enunciados ya las respuestas de las pruebas realizadas para cubrir una plaza de técnico de ese ayuntamiento.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, informo de lo siguiente:

Antecedentes

- 1. En fecha 21 de mayo de 2021, un ciudadano solicita a un ayuntamiento la información consistente en el contenido y lugar de realización de las pruebas para cubrir una plaza de técnico de administración general del ayuntamiento así como el contenido de las pruebas realizadas por dos personas que identifica con el número de sus DNI.**
- 2. En fecha 21 de junio de 2021, el ayuntamiento acuerda la estimación parcial de la solicitud de acceso a la información con la denegación del acceso a las respuestas de las pruebas para cubrir la plaza de técnico de administración general del ayuntamiento y la entrega del enunciado de las pruebas, así como los criterios de puntuación.**
- 3. En fecha 27 de junio de 2021 el solicitante presenta una reclamación ante la GAIP contra el ayuntamiento en la que manifiesta:**

“He solicitado las preguntas y respuestas dadas por algunos opositores en una convocatoria a funcionario de carrera y se me deniegan las respuestas y las preguntas no se me proporcionan en el plazo legal establecido de 1 mes.”

El reclamante adjunta el expediente tramitado por el Síndic de Greuges como consecuencia de los escritos de queja presentados por él por presuntas irregularidades en el proceso de selección objeto de la reclamación que habría finalizado con un escrito del Síndic en el ayuntamiento comunicando la irregularidad cometida y pidiendo la adopción de las medidas oportunas.

- 4. En fecha 29 de junio de 2021 la GAIP solicita al ayuntamiento que emita un informe sobre la reclamación presentada, identifique a las terceras personas afectadas por el acceso y le remita el expediente completo al que hace referencia.**

5. En fecha 15 de julio el ayuntamiento emite un informe en relación con la reclamación presentada en el que hace constar:

“Estas reclamaciones son consecuencia de la denegación parcial de las peticiones que el ciudadano hizo en los correspondientes derechos de acceso con código N222/2021/000119 y 000120 respectivamente, en los que solicitaba la siguiente información:

“Quisiera conocer el contenido de los dos ejercicios, es decir, las preguntas que se han incluido y también dónde y cómo (presencial, telemática???) se realizaron las pruebas.”

Esta parte de la solicitud le ha sido admitida en ambos casos y le será entregada en los plazos legalmente previstos. Cabe decir que alguna de la información que solicita (formato y sitio de las pruebas) está publicada en la web de la Corporación, junto con toda la información referida a la convocatoria.

“Conocer el contenido de las pruebas realizadas por los aspirantes con DNI y esto es,, las respuestas que dieron en los 2 ejercicios y que han determinado el resultado.”

Esta parte de la solicitud no ha sido admitida, dado que entendemos que la entrega de las pruebas de las personas aspirantes entra en conflicto con el derecho a la protección de datos personales de las personas afectadas. (...)

Por lo que se refiere a la entrega de los exámenes de las personas aspirantes, entendemos que este ciudadano no tiene la consideración de persona interesada en el expediente dado que no ha estado participante del proceso. En caso de que hubiera estado participando y atendiendo a los criterios tanto de la Agencia Española como de la Agencia Catalana de protección de datos sí que habría tenido derecho a conocer el contenido, pero no es éste el caso.”

6. En fecha 21 de julio de 2021 la GAIP dirige la solicitud de informe a esta Autoridad de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

El caso que nos ocupa trae causa de una solicitud de información efectuada por un ciudadano relativa al lugar y contenido de las pruebas de un proceso de selección de personal efectuado por el ayuntamiento reclamado (en el que la persona reclamante no habría participado) y al contenido concreto de las respuestas a las pruebas efectuadas por dos candidatos identificados con su D

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información “sobre una persona física identificada o identificable («el interesado »); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

De acuerdo con el artículo 4.2 del RGPD "la consulta, la utilización, la comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción" son tratamientos de datos personales sometidos a los principios y garantías del RGPD.

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación al interesado (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, los apartados c) y e) del artículo 6.1 del RGPD disponen respectivamente, que el tratamiento será lícito si "es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento", o si "es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento".

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en las bases jurídicas del artículo 6.1.c) y 6.1.e) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Asimismo, el artículo 86 del RGPD, dispone que "Las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 las datos personales en virtud del presente Reglamento."

La regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismo público se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal "la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley" (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

Las pruebas del proceso de selección para acceder a una plaza de técnico de administración general del Ayuntamiento, que son objeto de la reclamación, es información pública de acuerdo con el artículo 2.b) de la LTC, sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC) que contiene datos personales, de estos aspirantes.

El derecho de acceso a la información pública no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en lo que se refiere a los datos personales.

De acuerdo con el artículo 23 de la LTC “Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por el mismo mediante escrito que debe acompañar a la solicitud.”

Debe tenerse en consideración, como ha puesto de manifiesto esta Autoridad con anterioridad, que en los procesos de selección de personal pueden haber pruebas de que por su naturaleza pueden tratar categorías especiales de datos de los aspirantes en los términos previstos en el artículo 23 LTC. Sería el caso, por ejemplo de las pruebas físicas o pruebas que comporten una evaluación de aspectos de la personalidad, en cuyo caso habría que preservar su confidencialidad y limitar su acceso, salvo que con la solicitud se aportara el consentimiento expreso de las personas afectadas.

En caso de que nos ocupa, no parece, pero que las pruebas a que hace referencia la solicitud sean de esta naturaleza sino que parece que se trata de pruebas de acreditación de conocimientos.

En cuanto a la información pública no afectada por las previsiones del artículo 23 de la LTC, el análisis debe llevarse a cabo a partir de las previsiones del artículo 24 de la LTC, que dispone lo siguiente:

“1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido.

b) La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.

c) El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.

d) El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.

3. Las solicitudes de acceso a la información pública que se refieran sólo a datos personales del solicitante deben resolverse de acuerdo con la regulación del derecho de acceso que establece la legislación de protección de datos de carácter personal.”

No parece que en este caso la información solicitada deba incluir información de la prevista en el artículo 24.1, dado que lo que se solicita en vía de reclamación son sólo las respuestas.

Por lo que respecta al resto de datos personales, la pretensión debe someterse a una ponderación de acuerdo con la previsión del artículo 24.2 de la LTC. Esta ponderación razonada entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas debe tener en cuenta las circunstancias que afectan a cada caso y, en concreto, los diferentes elementos que enumera el citado artículo (finalidad del acceso, el hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas, etc.

Como ha puesto de manifiesto esta Autoridad en anteriores informes, el hecho de que la persona reclamante tenga la condición de interesado en un proceso selectivo respecto del que solicita información le otorga un derecho de acceso reforzado o privilegiado respecto a otros posibles solicitantes de información que no hayan participado en ese proceso selectivo. En caso de que nos ocupe, de acuerdo con la documentación que integra el expediente, en concreto el informe emitido por el ayuntamiento reclamado, la persona que hace la solicitud de acceso no tendría la condición de interesada en el proceso de selección de personal del que solicita información.

La persona reclamante especifica en la reclamación que el motivo por el que solicita la información es que “la persona nombrada funcionaria ocupa ilegalmente una plaza de funcionario al no ser funcionario de calle y la plaza convocada lo ha sido ad hoc”. Éste es un elemento que puede tenerse en consideración en la ponderación de derechos tal y como de hecho prevé el artículo 24.2.b) LTC.

La finalidad expresada por el reclamante en el sentido de exigir transparencia en la actuación municipal y la rendición de cuentas, coincidiría con la finalidad de la Ley de transparencia recogida en el artículo 1.2 de LTC que establece que “la finalidad de esta ley es establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública”. Es en este contexto que hay que valorar si estaría o no justificado el acceso a la información personal de los/las participantes en cuyo proceso de selección se requiere la información y si la finalidad esgrimida por el reclamante se alcanzaría con el acceso a la información solicitada.

Debe tenerse en consideración que los procedimientos de selección de personal se basan, de acuerdo con su normativa reguladora en los principios de igualdad, mérito y capacidad, transparencia y publicidad.

En este sentido, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) (de aplicación como establece el artículo 2.1.c) al personal funcionario y, en lo que sea procedente, al personal laboral de las Entidades Locales), establece estos principios en el artículo 55, donde se prevé que:

“1. Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico.”

También la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone en el artículo 91.2 que ~~La selección de personal en el sistema de concurso de oposición libre y en el sistema de concurso de oposición libre en los que se garantizan, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.”~~

Por su parte, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, establece en su artículo 285 que “las corporaciones locales deben formular públicamente sus ofertas de empleo”.

El Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el reglamento del personal al servicio de las entidades locales, regula el procedimiento de selección del personal bajo el principio de publicidad (artículo 94).

Las previsiones de dicha normativa constituirían un elemento a favor del acceso por el reclamante a aquella información necesaria para comprobar que el procedimiento de selección sobre el que versa la consulta se ha tramitado con pleno respeto a los principios rectores de este tipo de procedimientos .

Además, desde el punto de vista de la publicidad activa, el artículo 9.1.e) de la LTC establece que deben publicarse (en el portal de la transparencia o sede electrónica correspondiente) “Las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal”. Este artículo ha sido desarrollado por el artículo 21 del Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, que establece:

“1. A efectos de la letra e) del artículo 9.1 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, las administraciones públicas deben publicar las convocatorias y los resultados de:

a) Procedimientos de acceso a los cuerpos y escalas de personal funcionario, estatutario y personal laboral.

b) Procedimientos de promoción interna.

c) Procedimientos de provisión provisional y definitiva.

d) Procedimientos de selección de personal interino o laboral temporal, incluidas las bolsas de interinos.

e) Becas y ayudas para prestar servicios.

f) Ofertas de contrataciones en prácticas.

2. Los datos a publicar deben hacer referencia, como mínimo, al anuncio de la convocatoria, a las bases, a los anuncios oficiales y al nombre y apellidos ya los cuatro números del documento nacional de identidad o documento equivalente de las personas admitidas en cada prueba o ejercicio del proceso y de la persona finalmente seleccionada, de acuerdo a los criterios establecidos en materia de protección de datos.

3. La actualización de la publicación de los datos es continua, en función del desarrollo de cada convocatoria. En caso de que no existan datos a publicar, se hará constar este extremo.”

Estas previsiones constituyen también un elemento favorable al acceso a aquella información que pueda ser reclamada por el solicitante y que ya ha sido objeto de publicidad activa.

En consecuencia, desde el punto de vista de la normativa de protección de datos no habría inconveniente en facilitar al reclamante la información sobre cuáles son las pruebas realizadas, el lugar donde se efectuaron y las personas admitidas en cada prueba o ejercicio del proceso y la persona finalmente seleccionada identificados con su nombre y apellido y cuatro números de su DNI o documento equivalente

Sin embargo, el reclamante pide expresamente que el Ayuntamiento le facilite las pruebas realizadas por dos candidatos que identifica con su DNI (se desconoce si uno de estos es el candidato finalmente seleccionado).

Cabe decir que a efectos de transparencia, podría ser relevante conocer la puntuación obtenida por el candidato finalmente seleccionado en las diferentes pruebas que haya realizado y que justificarían que sea ésta la persona finalmente seleccionada.

Ahora bien, no parece que el acceso al contenido concreto de las pruebas realizadas por los aspirantes (sean los candidatos finalmente seleccionados o no) pueda resultar justificado, dado que puede acarrear un perjuicio para las personas afectadas que habrían participado en un procedimiento de selección, con unas expectativas de privacidad respecto al contenido de sus pruebas (delimitadas por la normativa reguladora de la convocatoria que en caso de ser seleccionado podría comportar el acceso a su contenido por parte de otros participantes en el proceso, pero no por cualquier ciudadano sin un interés directo en el procedimiento) constituye un elemento desfavorable a la comunicación de la información.

Por tanto, el juicio de ponderación de derechos en el caso que nos ocupa haría prevalecer el derecho a la protección de datos de los aspirantes al proceso de selección respecto de los cuales se solicita la información por sobre el derecho de acceso a la información de la persona reclamante.

Por último, hay que tener en consideración que el artículo 70.5 del RLTC establece que los casos en los que, en aplicación de la ponderación razonada del artículo 24.2 de LTC, se deniegue el acceso a la información pública que contiene datos personales, administraciones públicas, en aplicación de los principios de proporcionalidad y de acceso parcial, deben dar acceso al resto de información, previa anonimización o pseudonimización de estos datos, cuando sea posible.

De acuerdo con el artículo 4.5 del RGPD, se entiende por pseudonimización “el tratamiento de datos personales de forma tal que ya no puedan atribuirse a un interesado sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable”.

El citado artículo 70.5 recoge en su enunciado el concepto de pseudonimización en los mismos términos que el RGPD. En cuanto a la anonimización, el RLTC lo define como: “la eliminación de los datos personales de las personas físicas afectadas que constan en la información y cualquier otra información que pueda permitir identificarlos directa o indirectamente sin esfuerzos desproporcionados, sin perjuicio de poder mantener, en su caso, los datos meramente identificativos de los cargos o personal al servicio de las administraciones públicas que dicten o intervienen en el acto administrativo”.

En caso de que nos ocupa no parece que la anonimización o la pseudonimización de la información solicitada puedan constituir un medio eficaz para garantizar los derechos de las personas afectadas, dado que no se puede garantizar que no se producirá la reidentificación de los interesados teniendo en cuenta el contexto (una convocatoria con un reducido número de participantes, y únicamente dos candidatos de los que se solicita la información).

Conclusiones

De acuerdo con la normativa de protección de datos es necesario denegar el acceso a la información objeto de la reclamación consistente en el contenido de las pruebas efectuadas por dos candidatos, identificados con su DNI, en un procedimiento de selección de personal.

Barcelona, 2 de septiembre de 2021

Traducción Automática