

**Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública sobre la reclamació presentada per un delegat del personal funcionari contra la denegació per un ajuntament de la sol·licitud d'accés als fitxatges d'entrada i sortida de la plantilla de la policia local**

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 en relació amb la denegació per l'ajuntament de la sol·licitud d'accés efectuada pel delegat del personal funcionari als fitxatges d'entrada i sortida de la plantilla de la policia local.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, vist l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

**Antecedents**

1. En data 11 d'octubre de 2018 un funcionari de la Policia Local d'un ajuntament presenta un escrit a aquell ajuntament, en la seva qualitat de delegat del personal funcionari de l'ajuntament i representant del Sindicat de Polícies Locals-Cos Mossos d'Esquadra (SPL-CME), mitjançant el qual demana els fitxatges d'entrada i sortida de tota la plantilla de la Policia Local des del mes de gener al mes de setembre de 2018.
2. En data 18 de febrer de 2019, davant la manca de resposta de l'ajuntament, el delegat de personal funcionari, presenta un nou escrit en el que sol·licita novament la informació relativa als fitxatges d'entrada i sortida de tota la plantilla de la Policia Local des del mes de gener al mes de setembre de 2018.
3. En data 28 d'octubre de 2019 l'interessat presenta reclamació contra l'ajuntament davant la GAIP.
4. En data 7 de novembre de 2019, la GAIP sol·licita a l'ajuntament un informe en relació amb la reclamació presentada.
5. En data 13 de desembre de 2019, la GAIP tramet a aquesta Autoritat l'expedient relatiu a la reclamació i sol·licita informe 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.

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, com seria el cas dels límits establerts a l'article 21 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), defineix les dades personals com "*toda 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 nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona;*".

D'acord amb la definició de tractament de l'article 4.2 de l'RGPD "la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, acarament o interconnexió, limitació, supressió o destrucció" de dades personals, són tractaments de dades sotmesos als principis i garanties de l'RGPD. Per tant, la comunicació de dades personals per part de l'ajuntament, com a conseqüència de la sol·licitud efectuada per la persona reclamant, és un tractament de dades en els termes de l'RGPD.

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació a l'interessat (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de què concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, els apartats c) i e) de l'article 6.1 de l'RGPD disposen respectivament, que el tractament serà lícit 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 com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en les bases jurídiques de l'article 6.1.c) i 6.1.e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Alhora, l'article 86 de l'RGPD, disposa que "*Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública 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 (LTC en endavant) té per objecte, entre d'altres, "*regular i garantir el dret d'accés de les persones a la informació i la documentació públiques*" (art 1.1.b).

En concret, l'article 18 de l'LTC 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*".

La informació objecte de la reclamació presentada per un funcionari de l'ajuntament, és "*informació pública*" als efectes de l'LTC i resta sotmesa al règim d'accés previst en aquesta normativa.

En aquest context, cal analitzar si per la via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública reconegut a la legislació de transparència, existiria habilitació legal per accedir a la dita informació.

### III

D'acord amb l'article 20 i següents de l'LTC, el dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret i pel que fa a la informació que conté dades personals cal valorar, en aplicació del règim previst als articles 23 i 24 de l'LTC, si el dret a la protecció de dades de les persones afectades justificaria o no la limitació del dret d'accés a la informació objecte de la sol·licitud.

La informació relativa als registres horaris del personal no té la consideració de dada especialment protegida en els termes de l'article 23 de l'LTC. Per tant caldrà aplicar l'article 24.2 de l'LTC, segons el qual:

*"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.*

*3. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal."*

Així, l'accés a la informació personal sol·licitada passa per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret de les persones afectades que, en aquest cas, seria tota la plantilla de la Policia Local.

Abans però, cal tenir en consideració que la personal que sol·licita l'accés ho fa en qualitat de delegat sindical del personal funcionari i representant del Sindicat (SPL-CME). Aquesta qüestió és rellevant, atès que les juntes o delegats de personal (art. 39 del Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, en endavant EBEP), així com el Comitè d'Empresa (art. 63 del text refós de l'Estatut dels Treballadors, aprovat pel reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, en endavant ET), són els òrgans específics de representació dels funcionaris i dels treballadors públics amb contracte laboral respectivament, i com a tals, exerceixen les funcions que els atorga la corresponent normativa.

A més, la Llei Orgànica 11/1985, de 2 d'agost, de Llibertat Sindical estableix que el delegats sindicals *"en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas "* així com a *"Tener acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del*

*comité de empresa, estando obligados los delegados sindicales a guardar sigilo profesional en aquellas materias en las que legalmente proceda” (article 10.3).*

Pel que fa als representants dels funcionaris, l'article 40.1.a) de l'EBEP, disposa que les Juntes de personal i els Delegats de personal han de rebre informació sobre la política de personal, així com les dades referents a l'evolució de les retribucions, evolució probable de l'ocupació en l'àmbit corresponent, i sobre programes de millora de rendiment.

En el cas del personal laboral, l'article 64 de l'ET reconeix al Comitè d'empresa el dret a ser informat sobre les qüestions que puguin afectar als treballadors, i sobre la situació de l'empresa i l'evolució de l'ocupació d'aquesta, entre d'altres. A més, i pel cas que ara ens ocupa, la modificació introduïda a l'article 34 de l'ET pel Reial Decret-Llei 8/2019, de 8 de març, reconeix als representants del treballadors la possibilitat d'accedir als registres diaris de la jornada dels treballadors, quan estableix que:

*“9. La empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo.*

*Mediante negociación colectiva o acuerdo de empresa o, en su defecto, decisión del empresario previa consulta con los representantes legales de los trabajadores en la empresa, se organizará y documentará este registro de jornada.*

*La empresa conservará los registros a que se refiere este precepto durante cuatro años y permanecerán a disposición de las personas trabajadoras, de sus representantes legales y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.”*

Per tant, d'acord amb aquestes previsions els representants dels treballadors sotmesos a l'ET poden tenir accés al registre diari de la jornada de treball de cada persona treballadora, i aquest accés inclouria també la identitat de les persones treballadores afectades.

Cal tenir en compte, però, que no existeix a l'EBEP una previsió equivalent a la regulació continguda a l'ET. Així mateix, com a conseqüència del règim d'entrada en vigor previst a la disposició final sisena del Reial Decret-Llei 8/2019 (que no preveu cap tipus de retroactivitat), la mesura és aplicable només a les dades dels registres realitzats a partir del dia 12 de maig de 2019, que és la data en què va entrar en vigor.

En el cas que ens ocupa, el sol·licitant diu actuar com a representant dels funcionaris. En conseqüència no existiria habilitació específica en la normativa de funció pública que li permetés accedir a les dades identificatives dels funcionaris de la plantilla de la Policia Local que consten en la informació sol·licitada.

#### IV

Tot i que d'acord amb l'article 18.2 de l'LTC, l'exercici del dret d'accés no resta subjecte a motivació, el fet que el sol·licitant expressi quina és la finalitat que persegueix i, en definitiva, els motius pels quals li interessa conèixer la informació, afegeix un element molt important a tenir en compte, ja que la finalitat, d'acord amb l'article 24.2 b) LTC, és un dels elements de ponderació entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret de les persones afectades.

La persona reclamant posa de manifest que sol·licita la informació en la seva qualitat de delegat del personal funcionari a conseqüència del fet que diferents membres de la plantilla li han manifestat sospites de tracte de favor pel que fa als horaris i als permisos a determinades persones membres de la plantilla de la Policia Local, en concret manifesta que *“(...)algunos compañeros tienen un trato de favor respecto al resto, ya que gozan de más permisos y tienen un horario diferente al asignado por cuadrante, ya que entran más tarde o finalizan antes del turno de Trabajo en según que días y turnos (...) el delegado tiene conocimiento que hay acuerdos pactados y comunicados internos entre algunos trabajadores de la plantilla i el Jefe de la Policia Local, en referencia a permisos y modificación del horario del inicio y final de la jornada de Trabajo, todo y que ello perjudique al Servicio ordinario(...)”*.

En aquest cas, la finalitat de l'accés estaria justificat en un control de l'actuació municipal en l'assignació dels horaris a determinats membres de la plantilla i en la concessió de permisos, coincident amb la finalitat de la legislació de transparència que té per objecte *“establecer un sistema de relación entre personas i l'Administración 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”* (article 1.2 LTC).

En primer lloc cal fer avinent que, si d'acord amb el que s'exposa en la sol·licitud, el que es vol efectuar és un control en l'assignació dels permisos al personal, resultaria menys intrusiu per a la privacitat de les persones afectades sol·licitar els permisos concedits durant el període que es vol conèixer, ja que la relació de registres horaris no aporta informació sobre els permisos i comporta un major sacrifici per a la privacitat, que no està justificat per assolir la finalitat perseguida.

Cal recordar que d'acord amb l'article 5.1.b) de l'RGPD *“los datos seran adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (minimización de datos)”*.

Així mateix cal recordar, que en un cas com el que ens ocupa, la finalitat de la normativa de transparència no és un control dels treballadors, sinó el control de l'actuació municipal.

En qualsevol cas, en la reclamació presentada es sol·licita els marcatges de tota la plantilla de la policia local, amb la finalitat d'efectuar, també, un seguiment del compliment de l'horari per verificar l'actuació de l'administració local i el compliment de la normativa en aquesta matèria. Per a aquesta finalitat, obtenir informació sobre el compliment dels horaris establerts podria estar justificat, tot i que aquesta finalitat es podria assolir igualment, sense sacrificar la privacitat de les persones afectades, mitjançant l'anonimització de la informació.

Descartem en aquest cas la seudonimització de la informació, és a dir, *“el tratamiento de datos personales de manera 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,”* (article 4.5 RGPD), ja que atès el reduït nombre d'efectius de la plantilla de la Policia Municipal (19 persones, segons la informació publicada en la seu electrònica de l'ajuntament), i la facilitat d'accés a aspectes puntuals del compliment horari

per part d'algun treballador concret, existeix un alt risc de reidentificació de les persones afectades mitjançant informació addicional que pot estar en poder de la persona sol·licitant.

Així, per exemple, en el cas de facilitar els permisos concedits assignant un codi a les persones beneficiaries, es podria fer una reidentificació simplement amb el coneixement previ de l'absència per permís d'una d'aquestes persones, circumstància que permetria identificar-la també en la resta de permisos.

En el cas dels registres de la jornada laboral, existeix la possibilitat de reidentificació de les persones afectades a partir del seguiment de les hores concretes d'entrada i sortida de determinades persones en un determinat dia i el seu encreuament amb la informació sol·licitada sobre altres dies.

Per tot l'exposat, es considera que la finalitat de fiscalització de l'actuació de l'administració en el cas que ens ocupa es pot assolir igualment sense sacrificar la privacitat dels treballadors de la policia municipal, d'acord amb el principi de minimització de dades. En conseqüència, per tal de trobar el just equilibri entre el dret a la protecció de dades personals dels treballadors afectats i el dret d'accés a informació pública del sol·licitant cal facilitar els registres de control de la jornada laboral dels treballadors de manera anonimitzada.

## **Conclusions**

D'acord amb la normativa de protecció de dades els registres de control horari del personal funcionari de la plantilla de la Policia Local es poden comunicar a la persona reclamant sempre que aquesta informació es faciliti de manera anonimitzada.

Barcelona, 20 de desembre de 2019