

Ref.: IAI 53/2019

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación presentada por un delegado del personal funcionario contra la denegación por un ayuntamiento de la solicitud de acceso a los fichajes de entrada y salida de la plantilla de la policía local

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 en relación con la denegación por el ayuntamiento de licitud de acceso efectuada por el delegado del personal funcionario en los fichajes de entrada y salida de la plantilla

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, visto el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

- 1. En fecha 11 de octubre de 2018 un funcionario de la Policía Local de un ayuntamiento presenta un escrito a aquel ayuntamiento, en su calidad de delegado del personal funcionario del ayuntamiento y representante del Sindicato de Policías Locales-Cos Mossos de Escuadra (SPL-CME), mediante el cual pide los fichajes de entrada y salida de toda la plantilla de la Policía Local desde enero a septiembre de 2018.**
- 2. En fecha 18 de febrero de 2019, ante la falta de respuesta del ayuntamiento, el delegado de personal funcionario, presenta un nuevo escrito en el que solicita nuevamente la información relativa a los fichajes de entrada y salida de toda la plantilla de la Policía Local desde enero a septiembre de 2018.**
- 3. En fecha 28 de octubre de 2019 el interesado presenta reclamación contra el ayuntamiento ante la GAIP.**
- 4. En fecha 7 de noviembre de 2019, la GAIP solicita al ayuntamiento un informe en relación con la reclamación presentada.**
- 5. En fecha 13 de diciembre de 2019, la GAIP remite a esta Autoridad el expediente relativo a la reclamación y solicita informe en relación con la reclamación presentada.**

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.

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, como sería el caso de los límites establecidos en el artículo 21 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

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 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), define los datos personales como "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 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 la definición de tratamiento del artículo 4.2 del RGPD “la consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción ” de datos personales, son tratamientos de datos sometidos a los principios y garantías del RGPD. Por tanto, la comunicación de datos personales por parte del ayuntamiento, como consecuencia de la solicitud efectuada por la persona reclamante, es un tratamiento de datos en los términos 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 Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTC en adelante) tiene por objeto, entre otros, “regular y garantizar el derecho de acceso de las personas a la información y la documentación públicas” (art 1.1.b).

En concreto, el artículo 18 de la LTC establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “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 que establece esta ley”.

La información objeto de la reclamación presentada por un funcionario del ayuntamiento, es “información pública” a efectos de la LTC y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa.

En este contexto, es preciso analizar si por la vía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública reconocido en la legislación de transparencia, existiría habilitación legal para acceder a dicha información

III

De acuerdo con el artículo 20 y siguientes de la LTC, el derecho de acceso a la información pública puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto y en lo que se refiere a la información que contiene datos personales hay que valorar, en aplicación del régimen previsto en los artículos 23 y 24 de la LTC, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho acceso a la información objeto de la solicitud.

La información relativa a los registros horarios del personal no tendrá la consideración de dato especialmente protegido en los términos del artículo 23 de la LTC. Por tanto habrá que aplicar el artículo 24.2 de la LTC, según el cual:

“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.”

Así, el acceso a la información personal solicitada pasa por una ponderación razonada previa entre el interés público en la divulgación y el derecho de las personas afectadas que, en ese caso, sería toda la plantilla de la Policía Local.

Sin embargo, antes hay que tener en consideración que la personal que solicita el acceso lo hace en calidad de delegado sindical del personal funcionario y representante del Sindicato (SPL-CME). Esta cuestión es relevante, dado que las juntas o delegados de personal (art. 39 del 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, en adelante EBEP), así como el Comité de Empresa (art. 63 del texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en adelante ET), son los órganos específicos de representación de los funcionarios y trabajadores públicos con contrato laboral respectivamente, y como tales, ejercen las funciones que les otorga la correspondiente normativa.

Además, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical establece que los delegados sindicales “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 “ así como en “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” (artículo 10.3).

En cuanto a los representantes de los funcionarios, el artículo 40.1.a) del EBEP dispone que las Juntas de personal y los Delegados de personal deben recibir información sobre la política de personal, así como los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente, y sobre programas de mejora de rendimiento.

En el caso del personal laboral, el artículo 64 del ET reconoce al Comité de empresa el derecho a ser informado sobre las cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, y sobre la situación de la empresa y la evolución del ocupación de ésta, entre otros. Además, y en el caso que ahora nos ocupa, la modificación introducida en el artículo 34 del ET por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, reconoce a los representantes de los trabajadores la posibilidad de acceder a los registros diarios de la jornada de los trabajadores, cuando establece 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.”

Por tanto, de acuerdo con estas previsiones los representantes de los trabajadores sometidos al ET pueden tener acceso al registro diario de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, y este acceso incluiría también la identidad de las personas trabajadoras afectadas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no existe en el EBEP una previsión equivalente a la regulación contenida en el ET. Asimismo, como consecuencia del régimen de entrada en vigor previsto en la disposición final sexta del Real Decreto-ley 8/2019 (que no contempla ningún tipo de retroactividad), la medida es aplicable sólo a los datos de los registros realizados a partir del día 12 de mayo de 2019, que es la fecha en la que entró en vigor.

En caso de que nos ocupa, el solicitante dice actuar como representante de los funcionarios. En consecuencia, no existiría habilitación específica en la normativa de función pública que le permitiera acceder a los datos identificativos de los funcionarios de la plantilla de la Policía Local que constan en la información solicitada.

IV

Aunque de acuerdo con el artículo 18.2 de la LTC, el ejercicio del derecho de acceso no está sujeto a motivación, el hecho de que el solicitante exprese cuál es la finalidad que persigue y, en definitiva, los motivos por los que le interesa conocer la información, añade un elemento muy importante a tener en cuenta, ya que la finalidad, de acuerdo con el artículo 24.2 b) LTC, es uno de los elementos de ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de

La persona reclamante pone de manifiesto que solicita la información en su calidad de delegado del personal funcionario a consecuencia de que diferentes miembros de la plantilla le han manifestado sospechas de trato de favor en cuanto a los horarios y permisos a determinadas personas miembros de la plantilla de la Policía Local, en concreto manifiesta que "(...) algunos compañeros tienen un trato de favor respecto al resto, puesto 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 de que hay acuerdos pactados y comunicados internos entre algunos trabajadores de la plantilla y el Jefe de la Policía Local, en referencia a permisos y modificación del horario del inicio y final de la jornada de Trabajo, aunque ello perjudique al Servicio ordinario (...)".

En este caso, la finalidad del acceso estaría justificada en un control de la actuación municipal en la asignación de los horarios a determinados miembros de la plantilla y en la concesión de permisos, coincidente con la finalidad de su legislación de transparencia por objeto "establecer un sistema de relación entre 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" (artículo 1.2 LTC).

En primer lugar cabe señalar que, si de acuerdo con lo que se expone en la solicitud, lo que se quiere efectuar es un control en la asignación de los permisos al personal, resultaría menos intrusivo para la privacidad de las personas afectadas solicitar los permisos concedidos durante el período que se quiere conocer, puesto que la relación de registros horarios no aporta información sobre los permisos y comporta un mayor sacrificio para la privacidad, que no está justificado pa

Cabe recordar que de acuerdo con el artículo 5.1.b) del RGPD "las datos serán adecuadas, pertinentes y limitadas a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (minimización de datos)".

Asimismo, cabe recordar, que en un caso como el que nos ocupa, la finalidad de la normativa de transparencia no es un control de los trabajadores, sino el control de la actuación municipal.

En cualquier caso, en la reclamación presentada se solicita los marcajes de toda la plantilla de la policía local, a fin de efectuar, también, un seguimiento del cumplimiento del horario para verificar la actuación de la administración local y el cumplimiento de la normativa en esta materia. Para esta finalidad, obtener información sobre el cumplimiento de los horarios establecidos podría estar justificado, aunque esta finalidad podría alcanzarse igualmente, sin sacrificar la privacidad de las personas afectadas, mediante la anonimización de la información.

Descartamos en este caso la seudonimización de la información, es decir, "el tratamiento de datos personales de tal forma 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 las datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable;" (artículo 4.5 RGPD), ya que dado el reducido número de efectivos de la plantilla de la Policía Municipal (19 personas, según la información publicada en la sede electrónica del ayuntamiento), y la facilidad de acceso a aspectos puntuales del cumplimiento hor

por parte de algún trabajador concreto, existe un alto riesgo de reidentificación de las personas afectadas mediante información adicional que puede estar en poder de la persona solicitante.

Así, por ejemplo, en el caso de facilitar los permisos concedidos asignando un código a las personas beneficiarias, se podría hacer una reidentificación simplemente con el conocimiento previo de la ausencia por permiso de una de estas personas, circunstancia que permitiría identificarlo también en el resto de permisos.

En el caso de los registros de la jornada laboral, existe la posibilidad de reidentificación de las personas afectadas a partir del seguimiento de las horas concretas de entrada y salida de determinadas personas en un determinado día y su cruce con la información solicitada sobre otros días.

Por todo lo expuesto, se considera que la finalidad de fiscalización de la actuación de la administración en caso de que nos ocupa se puede alcanzar igualmente sin sacrificar la privacidad de los trabajadores de la policía municipal, de acuerdo con el principio de minimización de datos. En consecuencia, para encontrar el justo equilibrio entre el derecho a la protección de datos personales de los trabajadores afectados y el derecho de acceso a información pública del solicitante es necesario facilitar los registros de control de la jornada laboral de los trabajadores de forma anonimizada.

Conclusiones

De acuerdo con la normativa de protección de datos, los registros de control horario del personal funcionario de la plantilla de la Policía Local se pueden comunicar a la persona reclamante siempre que esta información se facilite de forma anonimizada.

Barcelona, 20 de diciembre de 2019