

**Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública sobre la reclamació presentada contra la denegació per un ajuntament de la sol·licitud d'accés als fitxatges 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 un ajuntament de la sol·licitud d'accés als fitxatges 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 9 d'octubre de 2019 un ciutadà presenta un escrit a un ajuntament mitjançant el qual demana les hores extres i els fitxatges de tota la plantilla de la Policia Local, dels agents, caporals, sergent i sotsinspector en les dates compreses entre el 7 de gener de 2015 al 9 d'octubre de 2019. En l'escrit es fa constar que efectua la sol·licitud com a ciutadà i no com a funcionari municipal.
2. En data 16 de novembre de 2019 l'interessat presenta reclamació contra l'ajuntament, davant la GAIP.
4. En data 19 de novembre de 2019, la GAIP sol·licita a l'ajuntament, un informe en relació amb la reclamació presentada. S'acompanya a la reclamació l'informe emès per aquell ajuntament en data 19 de desembre de 2019, així com el decret de resposta a la sol·licitud i la notificació a l'interessat, en el qual s'estima la sol·licitud presentada pel que fa a l'accés a les hores extraordinàries de la plantilla en les dates sol·licitades, però es desestima la sol·licitud pel que fa als fitxatges, ja que considera que aquesta informació conté dades especialment protegides degut a que té implantat un sistema de registre de jornada basat en les dades biomètriques del seu personal.
5. En data 15 de gener de 2020, 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;*" (article 4.1 RGPD).

Les dades de què disposa l'Ajuntament, que identifiquen i es refereixen directament als treballadors, així com altres dades que puguin referir-se més específicament al lloc de treball que ocupen, però que es poden associar o es poden vincular a un treballador concret, i que per tant l'identifiquen, són dades de caràcter personal i queden protegides pels principis i garanties que estableix l'RGPD.

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 contra l’ajuntament, és *“informació pública”* als efectes de l’LTC i resta sotmesa al règim d’accés previst en aquesta normativa. Aquest dret, però, no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis.

### 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.

En el cas que ens ocupa, la sol·licitud d'accés a la informació venia referida a les hores extres i els fitxatges de la plantilla de la policia local, dels agents, caporals, sergent i sotsinspector. Per la via de la reclamació, i segons consta en la informació tramesa, l'ajuntament hauria facilitat a l'interessat la relació agregada de les hores extraordinàries realitzades per la plantilla de la guàrdia urbana durant el període sol·licitat, però hauria denegat l'accés als fitxatges.

L'accés a la informació sobre les hores extraordinàries globals realitzades per la plantilla de la guàrdia urbana no presentaria problemes des del punt de vista del dret a la protecció de dades. Ara bé, si es donés la informació individualitzada pel que fa a cadascun dels membres de la plantilla o, fins i tot agregada per categories, com es podria desprendre de la sol·licitud, contindria dades personals que podrien relacionar-se amb una persona física identificada o identificable, per la qual cosa caldrà analitzar si es pot accedir a aquesta informació.

Cal tenir en consideració que la informació relativa a les hores extraordinàries i els fitxatges de la plantilla de la policia local no sembla que hagi de contenir dades especialment protegides en els termes de l'article 23 de l'LTC, i per tant no seria aplicable a aquesta informació el límit previst en aquest article.

En aquest punt convé puntualitzar que el fet que l'Ajuntament utilitzi un sistema de control horari basat en dades biomètriques del personal, que d'acord amb l'article 9.1 de l'RGPD són una categoria especial de dades (la gestió de les quals en l'àmbit laboral ha d'estar autoritzat per una llei o un conveni col·lectiu amb les garanties adequades, d'acord amb l'article 9.2.b) de l'RGPD), no implica que la informació dels fitxatges del personal hagi de contenir les dades biomètriques emprades en el procés de control horari i que s'hagi d'aplicar el límit previst a 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."*

D'acord amb aquest article 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.

En relació amb les hores extraordinàries cal tenir en consideració que, en la mesura que aquestes es poden percebre amb la corresponent compensació com a gratificació, ja sigui econòmica o en dies festius, forma part de les retribucions complementàries que estan especialment vinculades no al lloc de treball, sinó a la persona física que l'ocupa, i s'han de correspondre amb les quantitats fixades per cada administració amb les limitacions normatives que correspongui.

En matèria de retribucions, la legislació de transparència obliga a les administracions públiques a publicar de manera individualitzada *“Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el càrrec”* (11.1 b) de l'LTC) i, per altra banda, a publicar de manera agrupada, en funció dels nivells i els cossos, *“La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics”* (11.1 e) de l'LTC).

Aquesta obligació de publicitat activa en matèria de retribucions ha de comportar reconèixer el dret d'accés a la informació retributiva dels alts càrrecs locals, incloses les hores extraordinàries realitzades, les indemnitzacions i les dietes percebudes. Aquest mateix criteri, com ha posat de manifest aquesta Autoritat en altres informes, es pot fer extensiu respecte l'accés a les retribucions del personal que ocupa llocs de confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització, de lliure designació, o que comporten un alt nivell retributiu.

Aquest podria ser el supòsit del cap del cos de la policia local, el qual, sota el comandament de l'alcalde o de la persona en qui aquest delegui, exerceix el comandament immediat del cos (article 26.1 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals). Al cap de la policia, li corresponen les funcions següents: *“a) Dirigir, coordinar i supervisar les operacions del cos, i també les activitats administratives, per assegurar-ne l'eficàcia. b) Avaluar les necessitats de recursos humans i materials i formular les propostes pertinents. c) Transformar en ordres concretes les directius dels objectius a assolir, rebudes de l'alcalde o del càrrec en qui aquest delegui. d) Informar l'alcalde, o el càrrec en qui aquest delegui, del funcionament del servei. e) Complir qualsevol altra funció que li atribueixi la reglamentació municipal del cos.”*(article 27 de la Llei 16/1991), i per tant, la seva situació seria equiparable a la dels càrrecs directius.

Pel que fa a la resta de treballadors, aquesta Autoritat ha vingut sostenint que, d'acord amb la legislació de transparència, la informació sobre retribucions ha de ser publicada de manera agregada, és a dir, associada als llocs de treball de l'Administració pública de què es tracti agrupats en funció dels nivells i els cossos als quals pertanyin, sense que s'hagi d'indicar la identitat de la persona concreta que ocupa un determinat lloc de treball.

En el cas que ens ocupa la informació sol·licitada fa referència a les categories de sotsinspector i de sergent, que correspon al personal de l'escala intermèdia, i a les categories de caporal i agent que corresponen a l'escala bàsica, d'acord amb l'establert a l'article 24.1 Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.

Segons la informació publicada a la seu electrònica de l'ajuntament el comandament de la Policia Local de l'ajuntament recauria en una de les places de sotsinspector, si fos aquest el cas, no semblaria que pugui haver inconvenient en lliurar al sol·licitant la informació sobre les hores extraordinàries realitzades per la persona que ostenta les funcions de cap de la Policia Local. Ara

bé, pel que fa a la resta de la plantilla, la informació retributiva s'ha de facilitar de manera agregada.

La persona reclamant més enllà de posar de manifest que sol·licita la informació com a ciutadà i no en la seva condició de funcionari de l'ajuntament, no justifica el motiu concret pel qual interessa accedir a la informació sol·licitada. D'acord amb l'article 18.2 LTC el dret d'accés no exigeix que el ciutadà exposi els motius concrets que justificarien l'accés a una determinada informació, però aquests poden ser rellevants a l'hora de decidir sobre la prevalença entre uns i altres drets, de fet la finalitat és un dels criteris de ponderació que, com hem vist, assenyala l'article 24.2. b) de l' LTC.

Cal apuntar que la finalitat de la llei de transparència 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* (article 1.2 LTC). A manca d'una major concreció per part del sol·licitant cal situar la finalitat de l'accés en línia amb la finalitat de la llei de transparència.

En aquest context, l'obtenció d'una relació individualitzada de les hores extraordinàries realitzades per la plantilla de la policia municipal pot ser rellevant a efectes d'avaluar la gestió realitzada pels òrgans de govern de la corporació, els criteris per a l'assignació de determinats serveis i, en última instància un control de la despesa pública, que podria justificar l'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

Ara bé, el principi de minimització exigeix que les dades siguin adequades, pertinents i limitades a allò que és necessari per a la finalitat per a la qual són tractades (article 5.1.b) de l'RGPD). En aplicació d'aquest principi i, atesa la finalitat de l'accés en aquest cas, es considera que l'ajuntament podria d'entrada facilitar la informació sense necessitat de sacrificar la privacitat dels treballadors afectats.

Com s'ha posat de manifest en altres informes d'aquesta Autoritat, en cas que el volum del col·lectiu afectat sigui ampli, el tractament que es podria aplicar a la informació consistiria en una prèvia seudonimització de les dades, que consisteix, en els termes de l'RGPD en “*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).

La seudonimització és, doncs, un tractament de la informació que està subjecta a la normativa de protecció de dades, i que consisteix, per exemple, en substituir el noms i cognoms d'una persona, o qualsevol altra dada identificativa, per un codi, de manera que si no es compta amb una informació addicional, només coneguda per qui ha dut a terme la seudonimització, que permeti establir una vinculació, no es pugui conèixer a qui correspon aquest codi.

En el cas que ens ocupa el col·lectiu afectat es compona (d'acord amb la informació publicada a la seu electrònica de l'ajuntament) de 28 agents, 7 caporals, 1 sergent i 2 sotsinspectors.

Facilitar la informació seudonimitzada però agregada per categories, de la manera que indica la sol·licitud (agents, caporals, sergent i sotsinspectors) faria directament identificables les hores extraordinàries realitzades pel sergent i sense esforços desproporcionats pels sotsinspectors. Per tant, la seudonimització, en aquest cas, només seria efectiva si, un cop assignat el codi a cada treballador, no s'agrupa aquesta informació per categories.

En el cas que s'examina, cal tenir en consideració, a més, que en tractar-se de la plantilla de la policia municipal, la utilització del TIP de cada agent no es pot considerar adient per garantir la privacitat de les persones interessades, atès que es tracta d'un codi numèric que fàcilment pot ser conegut, sense esforços desproporcionats, per la resta dels treballadors de les dependències policials o, fins i tot, per altres persones.

#### IV

Pel que fa a l'accés als fitxatges de la plantilla de la Policia Municipal, la ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació de la informació i el dret de les persones afectades, que preveu l'article 24.2 de l'LTC, passaria per les consideracions següents.

Com s'ha exposat el sol·licitant no manifesta quina és la finalitat de l'accés, però posa de manifest que efectua la sol·licitud com a ciutadà, malgrat la seva condició de funcionari municipal.

L'accés als registres horaris de la plantilla podria estar justificat, d'acord amb la finalitat de la legislació de transparència, en efectuar, a partir del seguiment del compliment de l'horari del personal, una verificació de l'actuació de l'administració local i del compliment de la normativa en aquesta matèria.

Però aquest seguiment i control de la legalitat de l'actuació municipal es pot efectuar igualment sense conèixer la identitat de les persones concretes de la plantilla que efectua uns determinats marcatges d'entrada i sortida al seu lloc de treball. En aquest sentit, no es pot oblidar que la finalitat de la legislació de transparència no és el control dels treballadors sinó un control de l'actuació municipal.

En aquest cas, la finalitat de la legislació de transparència justificaria l'accés a la informació sol·licitada però aquesta finalitat es podria assolir igualment, sense sacrificar la privacitat de les persones afectades, mitjançant l'anonimització de la informació.

Es descarta en aquest cas la seudonimització de la informació, fins i tot si aquesta s'ofereix sense agrupar per categories, ja que atès el reduït nombre d'efectius de la plantilla de la Policia Municipal (38 persones), el gran abast temporal del període sol·licitat, així com 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, que, com fa constar en la sol·licitud, seria un funcionari municipal.

Així, per exemple, existeix la possibilitat de reidentificació de les persones afectades a partir del seguiment que la persona sol·licitant podria fer 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, de manera que fins i tot podria permetre l'obtenció de perfils.

Per tot l'exposat, es considera que la finalitat de fiscalització de l'actuació de l'administració en el cas de l'accés als registres horaris del personal 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 les hores extraordinàries realitzades per la plantilla de la Policia Local es poden comunicar a la persona reclamant sempre que aquesta informació es faciliti de manera seudonimitzada sense agregar per categories.

Pel que fa a la informació sobre els fitxatges de de la plantilla de la Policia Local, la normativa de protecció de dades no impediria la comunicació a la persona reclamant, sempre que aquesta informació es faciliti de manera anonimitzada.

Barcelona, 13 de febrer de 2020