

Ref.: IAI 2/2020

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública sobre la reclamación presentada contra la denegación por un ayuntamiento de la solicitud de acceso a los fichajes 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 un ayuntamiento de la solicitud acceso a los fichajes de la plantilla de la policía local.

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 9 de octubre de 2019 un ciudadano presenta un escrito a un ayuntamiento mediante el que pide las horas extras y los fijados de toda la plantilla de la Policía Local, de los agentes, cabos, sargento y subinspector en las fechas comprendidas entre el 7 de enero de 2015 al 9 de octubre de 2019. En el escrito se hace constar que efectúa la solicitud como ciudadano y no como funcionario municipal.
2. En fecha 16 de noviembre de 2019 el interesado presenta reclamación contra el ayuntamiento, frente a la GAIP.
4. En fecha 19 de noviembre de 2019, la GAIP solicita al ayuntamiento un informe en relación con la reclamación presentada. Se acompaña a la reclamación el informe emitido por aquel ayuntamiento en fecha 19 de diciembre de 2019, así como el decreto de respuesta a la solicitud y la notificación al interesado, en el que se estima la solicitud presentada en cuanto al acceso a las horas extraordinarias de la plantilla en las fechas solicitadas, pero se desestima la solicitud en lo que se refiere a los fichajes, ya que considera que esta información contiene datos especialmente protegidos debido a que tiene implantado un sistema de registro de jornada basado en los datos biométricos de su personal.
5. En fecha 15 de enero de 2020, 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 los mismos.

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 en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona; "(artículo 4.1 RGPD).

Los datos de que dispone el Ayuntamiento, que identifican y se refieren directamente a los trabajadores, así como otros datos que puedan referirse más específicamente al puesto de trabajo que ocupan, pero que pueden asociarse o vincularse a un trabajador concreto, y que por tanto lo identifican, son datos de carácter personal y quedan protegidos por los principios y garantías que establece el RGPD.

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 con el 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 derecho a acceder a la información pública, a 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 contra el ayuntamiento, es “información pública” a efectos del LTC y queda sometida al régimen de acceso previsto en esta normativa. Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes.

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 cuanto a la información contenida en datos personales hay que valorar, en aplicación del régimen previsto en lo

24 de la LTC, si el derecho a la protección de datos de las personas afectadas justificaría o no la limitación del derecho de acceso a la información objeto de la solicitud.

En el caso que nos ocupa, la solicitud de acceso a la información venía referida a las horas extras y los fichajes de la plantilla de la policía local, de los agentes, cabos, sargento y subinspector. Por la vía de la reclamación, y según consta en la información enviada, el ayuntamiento habría facilitado al interesado la relación agregada de las horas extraordinarias realizadas por la plantilla de la guardia urbana durante el período solicitado, pero habría denegado acceso a los fichajes.

El acceso a la información sobre las horas extraordinarias globales realizadas por la plantilla de la guardia urbana no presentaría problemas desde el punto de vista del derecho a la protección de datos. Ahora bien, si se diera la información individualizada con respecto a cada uno de los miembros de la plantilla o, incluso agregada por categorías, como podría desprenderse de la solicitud, contendría datos personales que podrían relacionarse con una persona física identificada o identificable, por lo que será necesario analizar si se puede acceder a esta información.

Hay que tener en consideración que la información relativa a las horas extraordinarias y los fichajes de la plantilla de la policía local no parece contener datos especialmente protegidos en los términos del artículo 23 de la LTC, y por tanto no sería aplicable a esta información el límite previsto en este artículo.

En este punto conviene puntualizar que el hecho de que el Ayuntamiento utilice un sistema de control horario basado en datos biométricos del personal, que de acuerdo con el artículo 9.1 del RGPD son una categoría especial de datos (cuya gestión es en el ámbito laboral debe estar autorizado por una ley o un convenio colectivo con las garantías adecuadas, de acuerdo con el artículo 9.2.b) del RGPD), no implica que la información de los fichajes del personal deba contener los datos biométricos empleados en el proceso de control horario y que deba aplicarse el límite previsto en el 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, se podrá dar 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 se tendrá 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.”

De acuerdo con este artículo, 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 este caso, sería toda la plantilla de la Policía Local.

En relación con las horas extraordinarias hay que tener en consideración que, en la medida en que éstas se pueden percibir con la correspondiente compensación como gratificación, ya sea económica o en días festivos, forma parte de las retribuciones complementarias que están especialmente vinculadas no al sitio de trabajo, sino a la persona física que lo ocupa, y deben corresponderse con las cantidades fijadas por cada administración con las limitaciones normativas que corresponda.

En materia de retribuciones, la legislación de transparencia obliga a las administraciones públicas a publicar de forma individualizada “Las retribuciones, indemnizaciones y dietas, las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración pública y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios, y las indemnizaciones que deben percibir al dejar de desempeñar el cargo” (11.1 b) de la LTC) y, por otra parte, a publicar de forma agrupada, en función de los niveles y cuerpos, “La información general sobre las retribuciones, indemnizaciones y dietas percibidas por los empleados públicos” (11.1 e) del LTC).

Esta obligación de publicidad activa en materia de retribuciones comportará reconocer el derecho de acceso a la información retributiva de los altos cargos locales, incluidas las horas extraordinarias realizadas, las indemnizaciones y dietas percibidas. Este mismo criterio, como ha puesto de manifiesto esta Autoridad en otros informes, puede hacerse extensivo respecto al acceso a las retribuciones del personal que ocupa puestos de confianza, de especial responsabilidad dentro de la organización, de libre designación, o que conllevan un alto nivel retributivo.

Éste podría ser el supuesto del jefe del cuerpo de la policía local, quien, bajo el mando del alcalde o de la persona en quien éste delegue, ejerce el mando inmediato del cuerpo (artículo 26.1 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales). Al jefe de la policía, le corresponden las siguientes funciones: “a) Dirigir, coordinar y supervisar las operaciones del cuerpo, así como las actividades administrativas, para asegurar su eficacia. b) Evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales y formular las propuestas pertinentes. c) Transformar en órdenes concretas las directrices de los objetivos a alcanzar, recibidas del alcalde o del cargo en quien éste delegue. d) Informar al alcalde, o cargo en quien éste delegue, del funcionamiento del servicio. e) Cumplir cualquier otra función que le atribuya la reglamentación municipal del cuerpo. (artículo 27 de la Ley 16/1991), y por tanto, su situación sería equiparable a la de los cargos directivos.

En cuanto al resto de trabajadores, esta Autoridad ha venido sosteniendo que, de acuerdo con la legislación de transparencia, la información sobre retribuciones debe ser publicada de forma agregada, es decir, asociada a los puestos de trabajo de la Administración pública de que se trate agrupados en función de los niveles y cuerpos a los que pertenezcan, sin que deba indicarse la identidad de la persona concreta que ocupa un determinado puesto de trabajo.

En caso de que nos ocupe la información solicitada hace referencia a las categorías de subinspector y de sargento, que corresponde al personal de la escala intermedia, ya las categorías de cabo y agente que corresponden a la escala básica, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.1 Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales.

Según la información publicada en la sede electrónica del ayuntamiento el mando de la Policía Local del ayuntamiento recaería en una de las plazas de subinspector, si fuera éste el caso, no parecería que pueda haber inconveniente en entregar al solicitante la información sobre las horas extraordinarias realizadas por la persona que ostenta las funciones de jefe de la Policía Local. Ahora

bien, en lo que respecta al resto de la plantilla, la información retributiva debe facilitarse de forma agregada.

La persona reclamante más allá de poner de manifiesto que solicita la información como ciudadano y no en su condición de funcionario del ayuntamiento, no justifica el motivo concreto por el que interesa acceder a la información solicitada. De acuerdo con el artículo 18.2 LTC el derecho de acceso no exige que el ciudadano exponga los motivos concretos que justificarían el acceso a una determinada información, pero éstos pueden ser relevantes a la hora de decidir sobre la prevalencia entre unos y otros derechos, de hecho, la finalidad es uno de los criterios de ponderación que, como hemos visto, señala el artículo 24.2. b) de la LTC.

Cabe apuntar que la finalidad de la ley de transparencia “ 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 (artículo 1.2 LTC). A falta de una mayor concreción por parte del solicitante es necesario situar la finalidad del acceso online con la finalidad de la ley de

En este contexto, la obtención de una relación individualizada de las horas extraordinarias realizadas por la plantilla de la policía municipal puede ser relevante a efectos de evaluar la gestión realizada por los órganos de gobierno de la Corporación, los criterios para la asignación de determinados servicios y, en última instancia, un control del gasto público, que podría justificar el acceso de la persona reclamante a la información solicitada.

Ahora bien, el principio de minimización exige que los datos sean adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario para la finalidad para la que son tratados (artículo 5.1.b) del RGPD). En aplicación de este principio y, dada la finalidad del acceso en este caso, se considera que el ayuntamiento podría de entrada facilitar la información sin necesidad de sacrificar la privacidad de los trabajadores afectados.

Como se ha puesto de manifiesto en otros informes de esta Autoridad, en caso de que el volumen del colectivo afectado sea amplio, el tratamiento que se podría aplicar a la información consistiría en una previa sudonimización de los datos, que consiste, en los términos del RGPD en 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 los datos personales no se atribuyen a una persona física identificada o identificable” (artículo 4.5 RGPD).

La sudonimización es, pues, un tratamiento de la información que está sujeta a la normativa de protección de datos, y que consiste, por ejemplo, en sustituir los nombres y apellidos de una persona, o cualquier otro dato identificativo, por un código, de modo que si no se cuenta con una información adicional, sólo conocida por quien ha llevado a cabo su donomización, que permita establecer una vinculación, no se pueda conocer a quien corresponde este código.

En el caso que nos ocupa el colectivo afectado se compone (de acuerdo con la información publicada en la sede electrónica del ayuntamiento) de 28 agentes, 7 cabos, 1 sargento y 2 subinspectores.

Facilitar la información seudonimizada pero agregada por categorías, de la forma que indica la solicitud (agentes, cabos, sargento y subinspectores) haría directamente identificables las horas extraordinarias realizadas por el sargento y sin esfuerzos desproporcionados por los subinspectores. Por tanto, la sudonimización, en este caso, sólo sería efectiva si, una vez asignado el código a cada trabajador, no se agrupa esta información por categorías.

En caso de que se examina, hay que tener en consideración, además, que al tratarse de la plantilla de la policía municipal, la utilización del TIP de cada agente no se puede considerar adecuada para garantizar la privacidad de las personas interesadas, dado que se trata de un código numérico que fácilmente puede ser conocido, sin esfuerzos desproporcionados, por el resto de los trabajadores de las dependencias policiales o, incluso, por otras personas.

IV

Por lo que respecta al acceso a los fichajes de la plantilla de la Policía Municipal, la ponderación razonada previa entre el interés público en la divulgación de la información y el derecho de las personas afectadas, que prevé el artículo 24.2 de la LTC , pasaría por las siguientes consideraciones.

Cómo se ha expuesto el solicitante no manifiesta cuál es la finalidad del acceso, pero pone de manifiesto que efectúa la solicitud como ciudadano, a pesar de su condición de funcionario municipal.

El acceso a los registros horarios de la plantilla podría estar justificado, de acuerdo con la finalidad de la legislación de transparencia, al efectuar, a partir del seguimiento del cumplimiento del horario del personal, una verificación de la actuación del administración local y del cumplimiento de la normativa en esta materia.

Pero este seguimiento y control de la legalidad de la actuación municipal puede efectuarse igualmente sin conocer la identidad de las personas concretas de la plantilla que efectúa unos determinados marcajes de entrada y salida en su puesto de trabajo. En este sentido, no puede olvidarse que la finalidad de la legislación de transparencia no es el control de los trabajadores sino un control de la actuación municipal.

En este caso, la finalidad de la legislación de transparencia justificaría el acceso a la información solicitada pero esta finalidad podría alcanzarse igualmente, sin sacrificar la privacidad de las personas afectadas, mediante la anonimización de la información.

Se descarta en este caso la seudonimización de la información, incluso si ésta se ofrece sin agrupar por categorías, puesto que dado el reducido número de efectivos de la plantilla de la Policía Municipal (38 personas), el gran alcance temporal del período solicitado, así como la facilidad de acceso a aspectos puntuales del cumplimiento horario 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 , que, como hace constar en la solicitud, sería un

Así, por ejemplo, existe la posibilidad de reidentificación de las personas afectadas a partir del seguimiento que la persona solicitante podría hacer de las horas concretas de entrada y salida de determinadas personas en un determinado día y su cruce con la información sólo solicitada sobre otros días, por lo que incluso podría permitir la obtención de perfiles.

Por todo lo expuesto, se considera que la finalidad de fiscalización de la actuación de la administración en el caso del acceso a los registros horarios del personal se puede alcanzar igualmente sin sacrificar la privacidad de los trabajadores de la policía municipal, de acorde 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

Conclusiones

De acuerdo con la normativa de protección de datos las horas extraordinarias realizadas por la plantilla de la Policía Local se pueden comunicar a la persona reclamante siempre que esta información se facilite de manera seudonimizada sin agregar por categorías.

En cuanto a la información sobre los fichajes de la plantilla de la Policía Local, la normativa de protección de datos no impediría la comunicación a la persona reclamante, siempre que esta información se facilite de forma anonimizada.

Barcelona, 13 de febrero de 2020

Traducción Automática