

## **Resolució 1/2020, de 2 de gener**

**Número d'expedient de la reclamació:** 674/2019

**Administració reclamada:** Ajuntament de Montgat

**Informació reclamada:** Accés als fitxatges de la plantilla de la Policia Local de l'Ajuntament de Montgat des del mes de gener de 2018 fins al mes de setembre del mateix any.

**Sentit de la resolució:** Estimació

**Resum:** Certament, la finalitat de control de l'Administració en l'autorització d'eventuals permisos de modificació d'horaris que, com exposa la persona reclamant en la seva sol·licitud, puguin perjudicar la resta de la plantilla o el servei policial, se satisfà igualment amb la relació anonimitzada dels fitxatges i, per tant, pel principi de minimització de dades personals caldria evitar la difusió de les dades personals que permetin identificar i relacionar cada agent amb el seu fitxatge. Això és especialment recomanable en aquest cas, ja que la manca de col·laboració de l'Ajuntament en la identificació de les persones afectades (la plantilla de la Policia Local) no ha permès que aquestes puguin comparèixer en el procediment per fer les alegacions que considerin adequades als seus drets, que no es veurien afectats si la informació es dona dissociada d'elements que els puguin identificar. En tot cas, la sol·licitud que ara es reclama no demana accedir a la relació de fitxatges de cada agent identificat, sinó solament es demana l'accés als fitxatges que, a manca de major precisió, s'ha de considerar satisfet amb la relació anonimitzada de fitxatges que permeti fer un seguiment del compliment horari de la plantilla.

**Paraules clau:** Ajuntament. Sindicat. Personal. Policia. Control horari. Reclamació contra silenci. Límits. Dades personals. Anonimització.

**Ponent:** Elisabet Samarra i Gallego

### **Antecedents**

1. El 28 d'octubre de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 674/2019, presentada pel delegat de personal funcionari i representant del Sindicat de Polícies Locals-Cos Mossos d'Esquadra (SPL\_CME) contra l'Ajuntament de Montgat, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. El sindicat reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. L'11 d'octubre de 2018, la persona reclamant, fent constar que actuava com a delegat del personal funcionari i representant del Sindicat de Polícies Locals-Cos Mossos d'Esquadra (SPL\_CME), va sol·licitar a l'Ajuntament de Montgat que se li facilitessin els fitxatges



d'entrada i sortida de tota la plantilla de la Policia Local des del mes de gener del 2018 fins al mes de setembre de 2018.

3. El 18 de febrer de 2019 el mateix delegat de personal del Sindicat reclamant presenta un nou escrit davant l'Ajuntament de Montgat on posa de manifest la manca de resposta de la sol·licitud presentada l'11 d'octubre de l'any anterior i sol·licita:

*“-Que se admita este escrito como recurso de reposición, ante el silencio administrativo a la primera instancia.*

*-Que como delegado del personal funcionario se me faciliten los fichajes de entrada y salida de toda la plantilla de la PL (Policía Local) desde el mes de enero al mes de septiembre de 2018.*

*-Que se cumpla el actual Acuerdo Regulador y el EBEP en cuanto a recibir información, tal como se ha detallado en el punto sexto y séptimo.”*

4. La Reclamació presentada el 28 d'octubre de 2019 reitera un cop més el mateix que s'ha sol·licitat en dues ocasions a l'Ajuntament de Montgat. També manifesta que *“La petició s'efectua a tenor del que disposa l'article 8.1.e) de la Llei 19/2014”*.
5. El 6 de novembre de 2019 la GAIP informa al Sindicat reclamant de l'admissió provisional a tràmit de la seva Reclamació i l'informa dels propers tràmits que es realitzaran, així com de les vies de contacte per si vol fer-ne el seguiment.
6. El 7 de novembre la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Montgat. i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre ella, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per a resoldre la Reclamació. Igualment, demana a l'Ajuntament que identifiqui si hi ha terceres persones afectades per l'accés, als efectes de fer-les trasllat de la reclamació i que puguin fer les al·legacions que considerin oportunes. L'Ajuntament de Montgat no ha donat resposta a cap d'aquests requeriments.
7. El 16 de desembre de 2019 la GAIP sol·licita a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) l'informe previst per l'article 42.8 LTAIPBG, i seguidament informa a les parts de l'ampliació del termini de què disposa la GAIP per resoldre la reclamació en quinze dies més.
8. El 23 de desembre de 2019 entra a la GAIP l'informe de l'APDCAT, que considera adequat a la normativa de protecció de dades personals l'accés a la relació de fixatges anonimitzada.



## Fonaments jurídics

### 1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que *"Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol"*. L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que deriva d'una sol·licitud d'informació pública.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com *"el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei"*. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la 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"*.

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, *"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"*. I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que *"El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis"*.

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: *"2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació"*.



A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte "poden" dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: *"Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació"*.

L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot sol·licitar els informes i dades que consideri necessàries per fonamentar les seves resolucions. L'article 33.4 RGAIP disposa que les administracions han d'emetre informe i proporcionar la resta de la informació sol·licitada per la Comissió dins el termini màxim de quinze dies, i l'apartat 7 del mateix article disposa que la manca de remissió de la informació o la no emissió de l'informe sol·licitat per la Comissió no impedeix que aquesta continuï amb la tramitació, sense perjudici de les responsabilitats disciplinàries que resultin procedents.

La reclamació reuneix els requisits establerts als articles 42.1 LTAIPBG i 30, 31, 32 i 33 RGAIP i, per tant, és admissible a tràmit.

## 2. Manca de col·laboració de l'Administració.

L'Ajuntament de Montgat no ha facilitat a la GAIP ni l'expedient relatiu a la sol·licitud d'accés, ni tampoc ha aportat la informació requerida per aquesta Comissió, incomplint així el deure de col·laboració de les administracions amb la GAIP que estableix l'article 33.4 RGAIP, de conformitat amb el qual les administracions reclamades han d'aportar dins el termini de quinze dies còpia completa i ordenada de l'expedient, un informe sobre la reclamació i tota la informació o antecedents que puguin ser rellevants per a la resolució del procediment de reclamació, en especial, la relativa a les terceres persones afectades per l'accés..

L'article 33.6 RGAIP disposa que la manca de remissió de la informació o la no emissió dels informes sol·licitats per la Comissió no impedeixen que aquesta continuï amb la tramitació, i considerant que la persona reclamant ja s'ha vist perjudicada pel silenci de l'Ajuntament en el procediment previ de sol·licitud d'informació i que una nova dilació en la resolució d'aquest procediment de reclamació agreujaria injustificadament aquest perjudici, s'ha continuat amb el



procediment sense comptar amb l'aportació de l'Ajuntament de Montgat, que quedarà igualment vinculat i obligat pel sentit i els termes d'aquesta Resolució.

### 3. *Sobre l'accés a la informació i la protecció de dades personals*

La difusió de la relació de fixatges de cadascun dels agents de la Policia Local identificats suposaria la cessió de dades personals, l'accés a les quals caldria ponderar de conformitat amb l'article 24.2 LTAIPBG, considerant els drets en col·lisió i la finalitat de l'accés. En aquest sentit, l'APDCAT ha considera en el seu informe que la finalitat esmentada pel sindicat de fer un seguiment del control que l'administració fa del compliment de l'horari establert i l'eventual autorització d'horaris fora de conveni *"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 de Montgat), 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."*



Certament, la finalitat de control de l'Administració en l'autorització d'eventuals permisos de modificació d'horaris que, com exposa la persona reclamant en la seva sol·licitud, puguin perjudicar la resta de la plantilla o el servei policial, se satisfà igualment amb la relació anonimitzada dels fitxatges i, per tant, pel principi de minimització de dades personals caldria evitar la difusió de les dades personals que permetin identificar i relacionar cada agent amb el seu fitxatge.

Això és especialment recomanable en aquest cas, ja que la manca de col·laboració de l'Ajuntament en la identificació de les persones afectades (la plantilla de la Policia Local) no ha permès que aquestes puguin comparèixer en el procediment per fer les al·legacions que considerin adequades als seus drets, que no es veurien afectats si la informació es dona dissociada d'elements que els puguin identificar.

En tot cas, la sol·licitud que ara es reclama no demana accedir a la relació de fitxatges de cada agent identificat, sinó solament es demana l'accés als fitxatges que, a manca de major precisió, s'ha de considerar satisfet amb la relació anonimitzada de fitxatges sempre que es faciliti de forma que es permeti fer un seguiment del compliment horari de la plantilla i l'existència d'eventuals horaris especials.

La fonamentació que fa la persona reclamant en l'article 8.1.e de l'LTAIPBG no és aplicable al cas, ja que no s'hi estableix cap obligació de transparència dels controls horaris de la plantilla, la qual cosa no té efectes en relació amb l'admissibilitat de la reclamació ni perjudica la valoració de la seva pretensió, considerant que ni les sol·licituds d'informació ni les seves reclamacions estan sotmeses al requisit de motivació o d'invocació de cap norma, d'acord amb l'article 18.2 LTAIPBG, de manera que l'error en la invocació tampoc pot perjudicar-les.

En conseqüència, s'estima el dret d'accés del delegat de personal i sindicat reclamant a la relació de fitxatges de la plantilla de la policia local de Montgat des del gener de 2018 fins al setembre de 2018, que es facilitarà assignant a cada agent un codi numèric, de forma que es permeti fer el seguiment horari de cada agent, però no la seva identificació.

#### 4. *Seguiment de l'execució*

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst pels articles 48 i 49 RGAIP i per l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.



L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix l'obligació de facilitar la informació dins del termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment, i que la desatenció d'aquest requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats en el marc del règim sancionador previst a la mateixa llei. Concretament, a la vista de la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, la desatenció dels requeriments d'aquesta Comissió constitueix una infracció qualificada de molt greu que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG. Amb aquesta finalitat, l'article 49.2 RGAIP preveu que la Comissió n'informi als òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos per l'Administració i que se n'hi faci difusió mentre duri l'incompliment.

#### 5. *Publicitat* de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal electrònic de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

### **Resolució**

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 2 de gener de 2020 resol per unanimitat:

1. Estimar la reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a obtenir la relació de fitxatges dels agents de la policia local de Montgat identificats exclusivament amb un codi numèric, des del mes de gener a setembre de 2018.
2. Requerir a l'Ajuntament de Montgat a què lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
3. Requerir a l'Ajuntament de Montgat a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.
4. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.



5. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 674/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 2 de gener de 2020

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Els terminis donats en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a [gaip@gencat.cat](mailto:gaip@gencat.cat), per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web [www.gaip.cat](http://www.gaip.cat) l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreça la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciosa Administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.