

**Resolució 1022/2021, de 18 de novembre****Número d'expedient de la Reclamació:** 893/2021**Administració reclamada:** Ajuntament de Llançà**Informació reclamada:** Diverses dades sobre la policia local.**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial

**Resum:** El número d'identificació personal dels membres de la policia, com exposa detalladament l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment, és la fórmula prevista legalment per a la seva identificació que garanteix preservar el seu anonimat privat, justificat per raó de seguretat, i al mateix temps la seva identitat com a agent d'autoritat. La normativa vigent garanteix, mitjançant aquest número, que la ciutadania pugui identificar qualsevol membre de la policia i, al mateix temps, que els membres de la policia tinguin protegida la seva identitat privada. La divulgació de la imatge dels membres de la policia vindria a ser contradictòria amb les mateixes raons que han dut el legislador a substituir la seva identificació amb nom i cognoms pel número d'identificació personal. La Llei orgànica 1/1982, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, estableix en el seu article 7.5 que "tindran la consideració d'intromissions il·legítimes (...) la captació, reproducció o publicació per fotografia, film, o qualsevol altre procediment, de la imatge d'una persona en llocs o moments de la seva vida privada o fora, llevat dels casos previstos a l'article vuitè, dos ("el dret a la pròpia imatge no impedirà: a) La seva captació, reproducció o publicació per qualsevol mitjà quan es tracti de persones que exerceixin un càrrec públic o una professió de notorietat o projecció pública i la imatge es capti durant un acte públic o en llocs oberts al públic. b) La utilització de la caricatura d'aquestes persones, d'acord amb l'ús social (...). Les excepcions que preveuen els paràgrafs a) i b) no són aplicables respecte de les autoritats o persones que exerceixin funcions que per la seva naturalesa necessitin l'anonimat de la persona que les exerceixi)". Per tant, aquest precepte considera il·legítima la divulgació d'imatges d'autoritats o persones que necessiten exercir les seves funcions en règim d'anonimat, que és precisament allò que garanteix la seva identificació mitjançant un número. En conseqüència, les mateixes raons de seguretat que impedeixen divulgar els nom i cognoms dels membres de la policia, també impedeixen de difondre'n la seva imatge. Per raons de seguretat (la seguretat pública és un dels límits legals al dret d'accés a la informació pública establerts per l'article 21.1.a LTAIPBG: "El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a: a) La seguretat pública") és procedent protegir la informació relativa a l'assignació dels membres de la policia al torn de servei corresponent. La divulgació d'aquesta informació fa previsibles els moments de servei a càrrec d'agents determinats, facilitant d'aquesta manera eventuais actuacions contra ells o contra la seguretat ciutadana en general; tenint en compte que la sol·licitud no aporta consideracions sobre finalitats o circumstàncies concretes que puguin justificar la prevalença del dret d'accés damunt de l'aplicació d'aquest límit, cal concloure en la necessitat de protegir aquesta informació. Divulgar el nom dels alliberats sindicals i representants comporta divulgar el fet de la seva filiació sindical, amb independència del sindicat concret al qual estiguin afiliats. I la llista d'agents de baixa proporciona la dada especialment protegida de la seva salut, que tampoc es pot divulgar en aplicació dels preceptes citats. És procedent, per tant, denegar l'accés sol·licitat a la informació sobre el nom dels alliberats sindicals i representants i els agents de baixa amb data del certificat mèdic i data prevista de retorn al servei. Convindria tenir en compte que la sol·licitud no demana explícitament la identitat dels membres de la policia i que, si bé per a la finalitat de l'accés



sol·licitat (millora de l'eficàcia i de l'eficiència del servei) pot ser rellevant conèixer la informació retributiva sol·licitada de forma individualitzada (i així poder detectar, per exemple, eventuais desajustos comparatius, o un pes anormalment elevat o reduït de determinats complements o dels ingressos extraordinaris en casos determinats), aquesta individualització es pot fer de forma anònima, amb un codi que fins i tot pot ser diferent del número d'identificació personal dels membres del cos. La informació relativa a les llicències d'armes i al certificat de pràctiques de tir anuals dels darrers quatre anys pot contenir, tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT, dades que posin de manifest eventuais problemes de salut d'algun o alguns membres del cos, és a dir: pot suposar divulgar una dada especialment protegida, com s'ha vist més amunt. Per una altra banda, per poder avaluar el servei i proposar possibles millores d'eficàcia i eficiència, que és la finalitat de la sol·licitud, aquesta pot ser una informació rellevant. Ara bé: l'assoliment d'aquesta finalitat no requereix obtenir la informació vinculada a la identitat de cada membre, essent suficients les llicències d'armes del membres del cos havent tatxat prèviament les dades que permetin identificar-ne el titular i la documentació que acrediti les pràctiques de tir dels darrers quatre anys, també anonimitzada.

**Paraules clau:** Ajuntaments. Policia local. Seguretat. Salut. Retribucions. Armes. Sindicació. Alliberats sindicals. Reclamació contra silenci. Límits. Seguretat. Dades personals. Dades personals especialment protegides. Dades identificatives. Imatges. Ponderació. Finalitat de l'accés.

**Ponent:** Josep Mir Bagó

### Antecedents

1. El 7 d'octubre de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 893/2021, presentada contra l'Ajuntament de Llançà, en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona 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. El 3 de setembre de 2021 la persona reclamant demana a l'Ajuntament de Llançà la següent informació sobre la policia local, amb la finalitat de millorar-ne l'eficàcia i l'eficiència:
  - 1.1.- Personal: 1.1.- Llista d'agents amb fotografia, número identificatiu i torn assignat. 1.2.- Nom dels alliberats sindicals i representants, si n'hi ha. 1.3.- Llista d'agents de baixa amb data del certificat mèdic i data prevista de retorn al servei si n'hi ha. 1.4.- Sous públics, desglossats per complements de servei, destí, nocturnitat etcètera. 1.5.- Llicències d'armes i certificat de pràctiques de tir anuals a instal·lació homologada dels darrers quatre anys. 1.6.- Conveni col·lectiu si és diferent del de 2010 publicat a la web de transparència.
  - 2.- Protocols:
    - 2.1.- Protocol de recollida i emmagatzemament electrònic al programari de gestió de trucades ciutadanes amb avisos i denúncies. 2.2.- Nombre de trucades rebudes i enregistrades (Llurs xifres poden ser diferents) durant els darrers dos anys. 2.3.- Protocol de coordinació amb el servei de grua municipal. 2.4.- Protocol d'actuació per a la furgoneta amb els equips de control dels nivells d'alcoholèmia. 2.5.- Conveni de coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública amb el departament



d'Interior, si n'hi ha. 3.- Actuacions recents: 3.1.- Nombre d'actes de servei dels darrers dos anys desglossades en aquestes cinc categories: denúncies per ocupacions, control de carreteres i taxa d'alcoholèmia, policia administrativa de les ordenances municipals, controls COVID-19 i altres. 3.2.- Nombre de vehicles abandonats i enretirats al municipi per la grua municipal desglossats en tres categories: aparcament indegut, avís d'abandonament dels veïns i abandonament detectat & denunciat d'ofici pels propis agents”.

3. La Reclamació presentada el 7 d'octubre de 2021 indica que l'Ajuntament no ha contestat la sol·licitud.
4. El 13 d'octubre de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'Ajuntament de Llançà i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
5. El 13 d'octubre de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
6. El 18 d'octubre de 2021 la GAIP rep l'informe i la còpia de l'expedient de l'Ajuntament de Llançà, que indica que el 5 d'octubre de 2021 ha demanat informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT), per poder conèixer les dades sol·licitades que poden ser divulgades, i que encara no ha rebut la resposta pertinent.
7. L'11 de novembre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: “La normativa de protecció de dades no impedeix l'accés de la persona reclamant a aquella informació pública sol·licitada que no conté dades personals, en concret, l'especificada en els punts 1.6, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1 i 3.2 de la seva sol·licitud. Respecte l'accés a una llista d'agents amb fotografia, número identificatiu i torn assignat, només resultaria justificat lliurar-li el número d'identificació professional que tenen assignat. L'accés al nom dels alliberats sindicals i a una llista dels agents de baixa mèdica requeriria del consentiment exprés i per escrit dels afectats. Es podria lliurar però informació sobre el nombre d'agents en situació d'incapacitat temporal, sense incloure-hi la data de retorn ni cap dada que permeti la seva identificació directament o indirecta. La persona reclamant té dret a accedir a les retribucions percebudes pel Sotsinspector en cap de la Policia Local, en els termes de l'article 11.1.b) de l'LTC. Pel que fa a la resta de membres de la Policia Local, les



retribucions haurien de lliurar-se de manera agregada. Respecte la informació sol·licitada sobre les llicències d'armes i les pràctiques de tir dels darrers quatre anys, se li podria lliurar informació sobre el nombre de llicències d'armes de què disposa l'Ajuntament i un certificat en què es faci constar que els membres de la Policia Local han realitzat, durant els darrers quatre anys, les pràctiques de perfeccionament de tir policial. La persona reclamant té dret a accedir a les dades merament identificatives dels empleats públics que puguin constar en el conveni de coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública que sol·licita". Aquestes conclusions es fonamenten en les consideracions següents, fetes en un anterior dictamen de l'APDCAT, a petició de l'Ajuntament de Llançà: "cal tenir present que la normativa sectorial d'aplicació als cossos i forces de seguretat (Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat; la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya; i la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals) estableix que l'exercici del dret dels ciutadans a conèixer la identitat i adscripció dels funcionaris policials -com a mecanisme de garantia i defensa dels seus drets davant qualsevol actuació irregular dels mateixos-s'ha de conjugar amb el manteniment d'un determinat grau de reserva, la qual cosa s'articula a través de la utilització de números identificatius necessaris per preservar la seva pròpia seguretat i la de la funció que exerceixen. Així, l'article 25 ter de la Llei 4/2003 preveu que "tots els membres dels cossos de policies locals han de portar un document d'acreditació professional. (...). En aquest document hi ha de figurar, com a mínim, el municipi de pertinença, la identificació de la categoria professional i el número de registre individual. (...)." En aquest sentit, l'article 70.3 del RLTC ha previst que "en el cas de membres de les forces i cossos de seguretat (...), la seva identificació amb noms i cognoms ha de ser substituïda per la publicació d'un codi o número identificatiu professional." (...) Pel que fa a l'accés a la fotografia dels agents, així com al torn assignat, això requeriria d'una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades, tal com disposa l'article 24.2 de l'LTC. (...) Cal tenir present que facilitar la fotografia dels agents junt amb el seu TIP o conèixer el torn que tenen assignat de manera individualitzada podria afectar de manera significativa a la seva seguretat professional i personal (article 24.2.d) LTC), fins i tot en ocasions, podria permetre establir-ne patrons de conducta. Tenint en compte l'interès del legislador en preservar la identitat de les persones que integren les forces i cossos de seguretat, i atès que no consta la concurrència de cap circumstància qualificada en la persona sol·licitant que pugui justificar un tractament diferenciat pel que fa a la possibilitat d'accedir a aquesta informació respecte al de qualsevol ciutadà (per exemple, ser regidor en aquest Ajuntament o representant dels treballadors), no resultaria justificat, a afectes de transparència i control de la gestió duta a terme per l'Ajuntament en aquest àmbit d'actuació municipal, l'accés



del ciutadà a la dita informació. Aquest fi es podria assolir igualment sense sacrificar la privacitat de les persones afectades mitjançant el lliurament d'informació agregada sobre l'organització dels mitjans personals, que inclogués, per exemple, una relació del nombre d'efectius assignats a cada torn, llevat que hi hagi algun altre límit diferent a la protecció de dades personals que ho impedeixi (per exemple, per motius de seguretat pública). (...) Per al cas que l'Ajuntament compti amb alliberats sindicals en la seva organització, convé assenyalar que identificar-los amb el nom i cognoms permetria conèixer la seva condició d'afiliats sindicals i, atesa la informació que ha de ser objecte de publicitat activa (article 9.2 LTC i 24 RLTC), fins i tot, podria permetre conèixer sense esforços desproporcionats a quin sindicat estan afiliades aquestes persones. Per tant, en qualsevol cas, es tractaria de dades considerades especialment protegides. Com s'ha vist, la legislació aplicable només permet l'accés a la informació que contingui dades relatives a l'afiliació sindical amb el consentiment exprés i per escrit de la persona afectada (article 23 LTC), llevat que aquesta hagi fet manifestament públiques les dades amb anterioritat a la sol·licitud d'accés (article 15.1 LT). En aquest punt, escau assenyalar que l'Autoritat ha tingut l'ocasió d'examinar amb anterioritat la possibilitat d'accedir a aquest tipus de dades per part de treballadors de la pròpia administració reclamada, a l'informe IAI 43/2019 (disponible al web <https://apdcat.gencat.cat/ca/inici>). En aquell supòsit es va concloure que el dret a la protecció de dades no impediria lliurar a la persona sol·licitant, qui era treballador de la mateixa administració reclamada, la informació sobre el nom i cognoms dels alliberats sindicals que siguin representants dels treballadors, en la mesura que es podria entendre que aquestes persones ja haurien revelat la seva afiliació sindical amb anterioritat arran els corresponents procediments electorals i atès que es tractaria d'una informació pertinent per garantir la transparència i el control sobre l'aplicació dels acords sindicals per part de la resta de treballadors. Ara bé, aquestes consideracions no serien extensibles al cas que ens ocupa. A tenor de la informació de què es disposa, en el present cas la persona que sol·licita l'accés no formaria part de la plantilla de l'Ajuntament ni tampoc sembla que concorri alguna altra circumstància en la seva persona que, com s'ha dit, pugui si s'escau justificar un tractament diferenciat pel que fa a la possibilitat d'accedir a aquesta informació respecte al de qualsevol ciutadà. Fora de l'entorn de treball no sembla que es pugui admetre que concorre l'excepció de l'article 15.1 de l'LT, això és que els afectats han fet manifestament públiques les seves dades. Per tant, en aquest cas haurà de limitar-se l'accés a la identificació d'aquestes persones, llevat que el ciutadà aporti el consentiment exprés i per escrit dels afectats. La persona sol·licitant també demana una "llista d'agents de baixa amb data del certificat mèdic i data prevista de retorn al servei si n'hi ha" (punt 1.3 de la sol·licitud). Cal tenir present que aquesta informació, en la mesura que els afectats resultin identificats o identificables, afectaria dades relatives a la salut dels agents que han



causat baixa mèdica (article 4.15) RGPD), per tant, dades mereixedores d'especial protecció (article 9 RGPD). Per aquest motiu, caldria limitar-ne l'accés del ciutadà, tret de comptar amb el seu consentiment exprés o amb la concurrència d'alguna altra de les circumstàncies habilitants previstes a l'article 23.1 de l'TLC o a l'article 15.1 de l'LT, de la qual cosa no es té constància. Tot i això, no hi hauria inconvenient, des de la perspectiva de la protecció de dades, i llevat que hi hagi algun altre límit que ho impedeixi (per exemple, la seguretat pública), lliurar al ciutadà informació sobre el nombre d'agents en situació d'incapacitat temporal, sense incloure però la data de retorn ni cap dada que permeti la seva identificació directament o indirecta. (...) És criteri sostingut per aquesta Autoritat en matèria d'accés a la informació retributiva dels empleats públics en anteriors informes i dictàmens emesos sobre aquesta qüestió (entre d'altres, IAI 34/2021, IAI 1/2021, CNS 58/2019 o IAI 3/2019) que les previsions de l'article 11.1.b) de l'LTC (publicació individualitzada de retribucions, indemnitzacions i dietes dels alts càrrecs) es poden fer extensives respecte de les sol·licituds d'accés a la informació del personal que ocupa llocs d'especial confiança, d'especial responsabilitat dins de l'organització o d'alt nivell en la jerarquia de l'entitat, de lliure designació o que comporten un alt nivell retributiu. Tot i que en aquests casos l'LTC no preveu la publicació de les seves retribucions, pel que fa a les sol·licituds d'accés a aquesta informació, es té en compte que es tracta de llocs que, per la seva singularitat i també pel nivell retributiu que solen portar associat, el coneixement de les seves retribucions pot ser rellevant per al control de la utilització dels recursos públics. Per tant, en aquests casos, resultaria justificat facilitar informació retributiva individualitzada sobre aquests llocs, fins i tot identificant les persones afectades. (...) Pel que fa a la resta de treballadors, aquesta Autoritat ha vingut sostenint que l'avaluació de la utilització dels recursos públics es pot fer disposant de la informació sobre les retribucions 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. S'ha de tenir en compte que la divulgació dels ingressos d'una persona física facilita l'obtenció d'un perfil econòmic de la persona afectada que pot acabar causant-li perjudicis, tant en l'àmbit professional, com davant d'institucions financeres, socialment, etc. Per això, no sembla que estigui justificat donar accés de manera generalitzada a les retribucions percebudes per cada treballador concret, més enllà de la possibilitat de facilitar la informació sobre les retribucions agrupada per categories o segons els diferents tipus de llocs de treball, atès que aquestes alternatives permeten fer una avaluació de la utilització dels recursos públics sense sacrificar innecessàriament el dret a la protecció de dades de les persones afectades. Per això, pel que fa a la resta de la plantilla de la Policia Local, tenint en compte l'afectació que per a



aquestes persones pot causar lliurar la informació de manera individualitzada i la manca d'un motiu concret que pogués justificar un accés en aquests termes, la informació retributiva d'aquests treballadors s'hauria de facilitar al ciutadà de manera agregada, en resultar suficient per assolir el control de la despesa pública en matèria retributiva que es pretén. (...) Lliurar la informació sobre la llicència d'armes vinculada a l'agent de policia de què es tracti, facilitaria el coneixement per part de la persona sol·licitant no només de la seva identitat sinó també sobre la identificació i característiques de l'arma assignada a aquest treballador. També podria revelar altra informació addicional com ara si l'agent disposa d'una segona arma o, fins i tot, si es fes constar en relació amb algun agent concret que no disposa de la seva llicència d'armes, informació mereixedora d'especial protecció, tenint en compte els supòsits que poden donar lloc a aquesta situació d'acord amb l'article 16 del Decret 219/1996, vinculats a deficiències físiques o psíquiques detectades o a la comissió d'infraccions administratives o delictes, entre d'altres. Tenint en compte la finalitat de transparència pretesa amb la petició, i la no concurrència de cap circumstància qualificada en la persona sol·licitant, no resulta prou justificada quina rellevància per al control de l'Ajuntament en aquest àmbit d'actuació municipal pot tenir disposar d'aquest tipus d'informació de manera que les persones afectades resultin identificades. L'assoliment d'aquest objectiu podria assolir-se igualment sense sacrificar el dret a la protecció de dades dels afectats mitjançant el lliurament al ciutadà d'informació sobre el nombre de llicències d'armes de què disposa la Corporació en els darrers quatre anys, fins i tot podria facilitar-se agregada per anys, de tal manera que pogués conèixer les variacions (augment o disminució) de les dotacions. Això, llevat que hi hagi algun altre límit que ho impedeixi (per exemple, la seguretat pública). El mateix pot dir-se respecte la informació sobre les pràctiques de perfeccionament de tir policial, en cas que se sol·licités vinculada a cada agent de policia. A efectes de control de l'actuació municipal en la gestió dels seus recursos humans podria ser rellevant conèixer si tots els membres de la Policial Local han realitzat les pràctiques pertinents en els darrers quatre anys, tal com exigeix la legislació aplicable (d'acord amb l'article 25 del Decret 219/1996 han de fer-se com a mínim dues a l'any). Ara bé, per assolir aquest control, que s'ha d'adreçar a l'administració i no als treballadors, no seria necessari conèixer la identitat de les persones afectades. A més, tenint en compte que aquells agents que tinguin l'arma retirada no estan obligats a realitzar les pràctiques i vist els motius pels quals es pot retirar l'arma (article 16 Decret 219/1996), lliurar la informació esmentada vinculada al treballador podria revelar també en aquest cas dades mereixedores d'especial protecció relatives a la seva persona. Per tant, hauria de limitar-se l'accés del ciutadà a aquest tipus d'informació. A tot això, no hi hauria inconvenient, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, i sembla que s'ajustaria en major mesura als termes de la seva sol·licitud, en lliurar al ciutadà un



certificat en què es faci constar els membres de la Policia Local que han realitzat les pràctiques de perfeccionament de tir policial que pertoquen durant els darrers quatre anys, sense incloure cap dada que en permeti la seva identificació”.

8. El 12 de novembre de 2021 la GAIP comunica a les parts l'informe de l'APDCAT, per al seu coneixement.

## 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.

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”.

## **2. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada**

La informació sol·licitada demana diverses dades sobre personal, pautes de funcionament i estadístiques de la Policia local de Llançà. Es tracta, per tant, de dades sobre recursos humans i sobre l'activitat d'un servei municipal que, si es troben en poder de l'Ajuntament, són informació pública. En conseqüència, i d'acord amb les previsions dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona tindria dret a accedir-hi, llevat que concorrin causes legals que en determinin la denegació.

Als efectes de les causes concurrents que poden impedir-hi l'accés sol·licitat, la informació demanada es pot agrupar en dos grans blocs: la que conté dades personals dels membres de la Policia local (apartat 1, subapartats 1 a 5) i la resta, que no sembla contenir dades personals de ningú.

Els primers punts de la sol·licitud (llista d'agents amb fotografia, número identificatiu i torn assignat; nom dels alliberats sindicals i representants; llista d'agents de baixa amb data del certificat mèdic i data prevista de retorn al servei; sous públics, desglossats per complements de servei, destí, nocturnitat etcètera; i llicències d'armes i certificat de pràctiques de tir anuals dels darrers quatre anys) afecten dades personals dels membres de la Policia local perquè demanen informacions vinculades a persones identificades. Es valora tot seguit el dret d'accés de la persona reclamant a cada una d'aquestes dades personals.

El número d'identificació personal dels membres de la policia, com exposa detalladament l'informe de l'APDCAT aportat a aquest procediment, és la fórmula prevista legalment per a la seva identificació que garanteix preservar el seu anonimat privat, justificat per raó de seguretat,



i al mateix temps la seva identitat com a agent d'autoritat. La normativa vigent garanteix, mitjançant aquest número, que la ciutadania pugui identificar qualsevol membre de la policia i, al mateix temps, que els membres de la policia tinguin protegida la seva identitat privada (article 70.3 del Decret 8/2021, de transparència i accés a la informació pública: “En el cas de membres de les forces i cossos de seguretat o d'altres col·lectius que per motius de seguretat requereixin una protecció especial, la seva identificació amb noms i cognoms ha de ser substituïda per la publicació d'un codi o número identificatiu professional”). El número d'identificació personal dels membres de la policia és, en el seu cas, la dada identificativa sobre la qual es projecta el dret d'accés a la informació pública garantit per l'article 24.1 LTAIPBG: “S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits”. Per tant, la persona reclamant té dret a una llista dels agents de la policia local de Llançà, en la que els noms i cognoms respectius (que estan legalment protegits per raons de seguretat) són substituïts pel seu número d'identificació personal.

La divulgació de la imatge dels membres de la policia vindria a ser contradictòria amb les mateixes raons que han dut el legislador a substituir la seva identificació amb nom i cognoms pel número d'identificació personal. La Llei orgànica 1/1982, de protecció civil del dret a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, estableix en el seu article 7.5 que “tindran la consideració d'intromissions il·legítimes (...) la captació, reproducció o publicació per fotografia, film, o qualsevol altre procediment, de la imatge d'una persona en llocs o moments de la seva vida privada o fora, llevat dels casos previstos a l'article vuitè, dos (“el dret a la pròpia imatge no impedirà: a) La seva captació, reproducció o publicació per qualsevol mitjà quan es tracti de persones que exerceixin un càrrec públic o una professió de notorietat o projecció pública i la imatge es capti durant un acte públic o en llocs oberts al públic. b) La utilització de la caricatura d'aquestes persones, d'acord amb l'ús social (...). Les excepcions que preveuen els paràgrafs a) i b) no són aplicables respecte de les autoritats o persones que exerceixin funcions que per la seva naturalesa necessitin l'anonimat de la persona que les exerceixi”). Per tant, aquest precepte considera il·legítima la divulgació d'imatges d'autoritats o persones que necessiten exercir les seves funcions en règim d'anonimat, que és precisament allò que garanteix la seva identificació mitjançant un número. En conseqüència, les mateixes raons de seguretat que impedeixen divulgar els nom i cognoms dels membres de la policia, també impedeixen de difondre'n la seva imatge.

Igualment per raons de seguretat (la seguretat pública és un dels límits legals al dret d'accés a la informació pública establerts per l'article 21.1.a LTAIPBG: “El dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació



comporta un perjudici per a: a) La seguretat pública”) és procedent protegir la informació relativa a l'assignació dels membres de la policia al torn de servei corresponen. La divulgació d'aquesta informació fa previsiblels els moments de servei a càrrec d'agents determinats, facilitant d'aquesta manera eventuais actuacions contra ells o contra la seguretat ciutadana en general; tenint en compte que la sol·licitud no aporta consideracions sobre finalitats o circumstàncies concretes que puguin justificar la prevalença del dret d'accés damunt de l'aplicació d'aquest límit, cal concloure en la necessitat de protegir aquesta informació.

En conseqüència, a la vista de les anteriors consideracions, és procedent facilitar a la persona reclamant una llista dels membres de la Policia local de Llança, identificats únicament amb el seu número d'identificació personal, i denegar els seus nom i cognoms, la seva fotografia i el torn de servei que tenen assignat.

Les dades personals sobre filiació sindical, i també les de salut, són definides com a categories especials de dades pel Reglament europeu general de protecció de dades personals (RGPD) 2016/679 i com a dades especialment protegides per l'article 23 LTAIPBG. L'article 9.1 RGPD estableix el següent: “Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen el origen étnico o racial, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, o la afiliación sindical, y el tratamiento de datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientación sexuales de una persona física”. Divulgar el nom dels alliberats sindicals i representants comporta divulgar el fet de la seva filiació sindical, amb independència del sindicat concret al qual estiguin afiliats. I la llista d'agents de baixa proporciona la dada especialment protegida de la seva salut, que tampoc es pot divulgar en aplicació dels preceptes citats. És procedent, per tant, denegar l'accés sol·licitat a la informació sobre el nom dels alliberats sindicals i representants i els agents de baixa amb data del certificat mèdic i data prevista de retorn al servei.

La informació sobre els sous públics (que es demanen desglossats per complements de servei, destí, nocturnitat etcètera) és informació que és més que merament identificativa relativa a l'organització i el funcionament de l'Administració, sense arribar a ser especialment protegida. L'accés a aquesta informació es regeix, per tant, per l'article 24.2 LTAIPBG, segons el qual “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”.



L'informe de l'APDCAT posa de manifest els perjudicis que l'accés a la informació sobre retribucions percebudes pot causar a les persones afectades, sobretot en la mida que divulga el seu perfil econòmic, amb eventuais conseqüències en les seves relacions financeres o de serveis i consum, mentre que la sol·licitud no aporta cap circumstància o finalitat que pugui fonamentar la prevalença del dret a la informació de la persona reclamant damunt dels drets de les persones afectades. En base a aquestes consideracions, l'APDCAT propugna facilitar a la persona reclamant la retribució singular del cap del cos de la policia i, pel que fa la de la resta de membres, facilitar-la agregada per nivells. Si bé amb caràcter general la GAIP sol compartir aquest criteri, en aquest cas convindria tenir en compte que la sol·licitud no demana explícitament la identitat dels membres de la policia i que per a la finalitat de l'accés sol·licitat (millora de l'eficàcia i de l'eficiència del servei) pot ser rellevant conèixer la informació retributiva sol·licitada de forma individualitzada (i així poder detectar, per exemple, eventuais desajustos comparatius, o un pes anormalment elevat o reduït de determinats complements o dels ingressos per serveis extraordinaris en casos determinats). Tenint això en compte, aquesta individualització es pot fer de forma anònima, amb un codi que fins i tot pot ser diferent del número d'identificació personal dels membres del cos. En conseqüència, és procedent lliurar a la persona reclamant la informació retributiva sol·licitada dels membres del cos de la Policia local, tot indicant els diferents conceptes retributius que la componen en cada cas, amb identificació de la corresponent al Cap de la policia (per les raons indicades a l'informe de l'APDCAT) i, en relació amb la resta, atribuint-la de forma individualitzada a cada membre, si bé identificat amb un codi anònim; per tal de garantir la major objectivitat i evitar els efectes d'eventuals retencions fiscals diferents, es recomana facilitar aquesta informació amb quantitats anuals brutes, corresponents a l'última anualitat sencera (2020).

La informació relativa a les llicències d'armes i al certificat de pràctiques de tir anuals dels darrers quatre anys pot contenir, tal com posa de manifest l'informe de l'APDCAT, dades que posin de manifest eventuais problemes de salut d'algun o alguns membres del cos, és a dir: pot suposar divulgar una dada especialment protegida, com s'ha vist més amunt. Per una altra banda, per poder avaluar el servei i proposar possibles millores d'eficàcia i eficiència, que és la finalitat de la sol·licitud, aquesta pot ser una informació rellevant. Ara bé: l'assoliment d'aquesta finalitat no requereix obtenir la informació vinculada a la identitat de cada membre, essent suficient facilitar les llicències d'armes dels membres del cos havent tatxat prèviament les dades que permetin identificar-ne el titular, i facilitar també la documentació que acrediti les pràctiques de tir dels darrers quatre anys, també anonimitzada. En la mida que es protegeixi l'anonimat de les persones afectades, és procedent facilitar aquesta informació a la persona reclamant.



Finalment, no sembla concórrer cap límit legal a l'accés sol·licitat per la resta de la sol·licitud (apartats 1.6, 2 i 3), motiu pel qual és procedent declarar el dret de la persona reclamant a accedir-hi.

En definitiva, es procedent estimar parcialment la Reclamació i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada, sens perjudici de les excepcions i matisacions dels paràgrafs anteriors. Vist que es tracta d'un volum considerable d'informació, també és procedent donar un termini raonablement proporcional a l'Ajuntament per facilitar la informació indicada, que sembla justificat fixar en dos mesos.

### **3. 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 que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i 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 el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent 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 pels subjectes obligats.

### **4. 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 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 18 de novembre de 2021, resol per unanimitat:



1. Estimar parcialment la Reclamació 893/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada següent:
  - a. Llista dels membres del Cos de la Policia local de Llançà identificats amb el seu número d'identificació personal.
  - b. Retribucions anuals brutes del 2020 de cada un dels membres del Cos de la Policia local, amb indicació del percebut per cada un dels conceptes que les integren, amb indicació de la que correspon al Cap de la Policia i, pel que fa a la resta, individualitzant de forma anònima la que correspon a cada membre del Cos (és a dir, substituint la seva identitat per un codi anònim).
  - c. Llicències d'armes i documentació que acrediti les pràctiques de tir anuals a instal·lació homologada dels darrers quatre anys, anonimitzant la identitat dels titulars de les llicències i dels qui han fet les pràctiques.
  - d. Conveni col·lectiu, si és diferent del de 2010 publicat a la web de transparència.
  - e. Protocol de recollida i emmagatzemament electrònic al programari de gestió de trucades ciutadanes amb avisos i denúncies.
  - f. Nombre de trucades rebudes i enregistrades durant els darrers dos anys.
  - g. Protocol de coordinació amb el servei de grua municipal.
  - h. Protocol d'actuació per a la furgoneta amb els equips de control dels nivells d'alcoholèmia.
  - i. Conveni de coordinació i col·laboració en matèria de seguretat pública amb el departament d'Interior, si n'hi ha.
  - j. Nombre d'actes de servei dels darrers dos anys desglossades en aquestes cinc categories: denúncies per ocupacions, control de carreteres i taxa d'alcoholèmia, policia administrativa de les ordenances municipals, controls COVID-19 i altres.
  - k. Nombre de vehicles abandonats i enretirats al municipi per la grua municipal desglossats en tres categories: aparcament indegut, avís d'abandonament dels veïns i abandonament detectat & denunciat d'ofici pels propis agents".
2. Desestimar parcialment, en base a les consideracions fetes al fonament jurídic 2, l'accés a la informació sol·licitada següent:
  - a. Fotografia i torn assignat als membres del Cos de Policia local de Llançà.
  - b. Nom dels alliberats sindicals i representants.



- c. Llista d'agents de baixa amb data del certificat mèdic i data prevista de retorn al servei.
  - d. La identitat dels membres del Cos de la policia en relació amb les seves retribucions, amb la seva llicència d'armes i amb la documentació que acrediti les pràctiques de tir.
3. Requerir a l'Ajuntament de Llançà que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de dos mesos.
  4. Requerir a l'Ajuntament de Llançà a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
  5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
  6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 893/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

---

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa 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 adreci 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.