

## **Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada contra un ajuntament per la denegació de l'accés a informació sobre els contactes i correus electrònics professionals**

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada contra un Ajuntament per la denegació de l'accés a informació sobre els contactes i correus electrònics professionals.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

### **Antecedents**

1. En data 13 de desembre de 2019, una persona que ha estat treballant com a sergent en cap a la Policia Local de l'Ajuntament (...) presenta davant aquesta corporació una instància d'accés a informació en els termes següents:

*“Exposo: En data (...) vaig finalitzar la comissió de serveis a l'Ajuntament (...) com a Sergent en Cap de la Policia Local. Que se m'ha bloquejat l'accés al meu correu corporatiu (...), que degut a aquesta qüestió tinc tots els contactes d'organismes, ISPC, Caps de Policia i comandaments, empreses de serveis, etc., als qui no he pogut comunicar la meua marxa ni disposar dels contactes per poder comunicar-me amb ells.  
Sol·licito: Poder tenir accés o recuperar els correus i la informació del correu (...).”*

2. En data 11 de febrer de 2020, aquesta mateixa persona presenta davant l'APDCAT un escrit de reclamació contra l'Ajuntament per la desatenció del dret d'accés a les seves dades personals.

3. En data 15 de setembre de 2020, la directora de l'APDCAT dicta resolució del procediment de tutela de drets instat contra l'Ajuntament, en els termes següents:

*“Primer.- Estimar parcialment la reclamació de tutela formulada pel senyor (...) contra l'Ajuntament (...), i reconèixer el dret d'aquesta persona a accedir als seus correus privats que va enviar o rebre a través del seu correu corporatiu de l'Ajuntament, als correus que va rebre relatius a les seves nòmines, així com a la informació relativa als seus contactes privats, corresponents al termini de temps que va exercir en comissió de serveis les funcions de sergent en cap de la Policia Local d'aquest Ajuntament. Desestimar la reclamació pel que fa a la resta d'informació sol·licitada, pels motius assenyalats al fonament de dret 4.2.”*

4. En data 8 d'octubre de 2020, aquesta persona presenta una nova instància davant l'Ajuntament en què, en atenció al fonament de dret 4.2 de la resolució de l'APDCAT citada en el punt anterior, demana:

*“Segons l'art. 18 LTC sol·licito l'accés a les dades professionals: (correus, contactes, etc.), del correu (...).”*

5. En data 26 de novembre de 2020, la GAIP tramet la reclamació a l'Ajuntament, informant-lo de la tramitació del procediment de mediació a sol·licitud expressa de la part reclamant, i requerint-li l'emissió d'informe en què fonamenti les seves posicions, així com l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, la identificació de les terceres persones que resultin afectades per l'accés reclamat, així com la persona o persones que les representaran a la sessió de mediació.

6. En data 13 de gener de 2021, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

## **Fonaments Jurídics**

### **I**

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (article 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

## II

L'objecte de la reclamació és, segons es desprèn de les manifestacions de la part reclamant i del conjunt d'informació que consta en l'expedient, l'accés als contactes i correus professionals del correu corporatiu que disposava la persona reclamant mentre va exercir en comissió de serveis les funcions de sergent en cap de la Policia Local de l'Ajuntament (...).

L'article 4.2) de l'RGPD considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.»*

L'RGPD disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*".

L'article 6.3 de l'RGPD estableix que la base del tractament indicat en aquest article 6.1.c) ha d'estar establerta pel Dret de la Unió europea o pel dret dels Estats membres que s'apliqui al responsable del tractament.

La remissió a la base legítima establerta conforme el dret intern dels Estats membres a què fa referència aquest article requereix que la norma de desenvolupament, en tractar-se la protecció de dades personals d'un dret fonamental, tingui rang de llei (article 53 CE), tal com ha vingut a reconèixer l'article 8 de la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (en endavant, LOPDGDD).

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que "*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.*"

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *"accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1).

L'article 2.b) de l'LTC defineix "informació pública" com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

Els correus professionals enviats i rebuts per la persona reclamant a través del seu compte de correu corporatiu durant el període en què va exercir les funcions de sergent en cap de la Policial Local, com també les adreces de correu de contactes professionals, és informació que figura en poder de l'Ajuntament com a conseqüència de l'exercici de les funcions policials encomanades a la persona reclamant. Per tant, és informació pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, conseqüentment, sotmesa al règim del dret d'accés (article 18 LTC).

Aquest dret d'accés però no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals, cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

### III

Per una banda, la persona reclamant sol·licita accedir a les adreces de correu electrònic dels seus contactes professionals, les quals es troben en poder de l'Ajuntament en haver-li bloquejat el seu compte de correu corporatiu amb motiu de la finalització de la comissió de serveis en aquest consistori.

Com ha posat de manifest aquesta Autoritat amb anterioritat (per exemple, als informes IAI 35/2020 o al dictamen CNS 4/2011, disponibles al web <https://apdcat.gencat.cat/ca/inici>), les adreces de correu electrònic laborals o professionals que es poden associar a persones físiques identificables (article 4.1 RGPD) s'han de considerar com a dada de caràcter personal.

Essent així, respecte l'accés sol·licitat, serà d'aplicació el que preveu l'article 24 de l'LTC:

*"1. 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.*

*2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:*

*a) El temps transcorregut.*

- b) *La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
  - c) *El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
  - d) *El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- (...)."

D'entrada, s'ha de descartar l'aplicabilitat del que estableix l'apartat 1, atès que en el cas que ens ocupa la dada que se sol·licita no és una dada merament identificativa, sinó que es tracta d'una dada de contacte. A més no afectarien només a personal al servei de l'administració, sinó que també podrien afectar altres persones.

Resultarà, per tant, d'aplicació l'apartat 2 d'aquest article, essent necessari dur a terme una ponderació entre l'interès públic en la seva divulgació i les conseqüències que això pot tenir en el dret a la protecció de dades dels possibles afectats.

Un primer element a tenir en compte en aquest sentit és que, per la informació de què es disposa, les dades de contacte que se sol·liciten fan referència a persones amb qui la mateixa persona reclamant hauria mantingut una relació professional durant el període de temps en què va exercir com a sergent en cap de la Policia Local.

L'existència prèvia d'aquesta relació professional entre la persona reclamant i les persones afectades per l'accés, mantinguda a través dels respectius comptes de correu corporatiu, fa decaure qualsevol expectativa de privacitat que puguin tenir aquestes persones respecte la revelació d'aquesta dada personal per l'Ajuntament a l'ara reclamant. No només es tractaria d'una informació personal coneguda per la persona reclamant, sinó que les persones afectades serien plenament conscients d'aquesta circumstància.

Vist això, també es pot pressuposar que, si més no en molts casos, ens trobarem davant d'una dada personal relacionada o vinculada amb l'activitat professional que duen a terme les persones afectades per l'accés (adreça de correu corporativa o laboral), per la qual cosa a priori no s'hauria de veure afectada la seva esfera privada.

Un altre element a tenir en compte és la finalitat a què respon l'accés. L'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, i no resta subjecte a motivació ni requereix la invocació de cap norma. No obstant això, als efectes de la ponderació de l'article 24 de l'LTC, conèixer la motivació per la qual la persona reclamant desitja accedir a la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte.

En el present cas, la persona reclamant addueix en la seva sol·licitud que, arran del bloqueig del compte de correu corporatiu per l'Ajuntament, *"tinc tots els contactes d'organismes, ISPC, Caps de Policia i comandaments, empreses de serveis, etc., als qui no he pogut comunicar la meua marxa ni disposar dels contactes per poder comunicar-me amb ells"*.

D'aquestes manifestacions es desprèn que l'objectiu pretès amb l'accés per la persona reclamant és poder posar-se en contacte amb les persones amb qui ha mantingut una relació professional com a sergent en cap de la Policia Local de l'Ajuntament, als efectes de comunicar-los el cessament de la seva relació laboral amb aquest Ajuntament, en nom del qual ha mantingut tal relació.

Pot dir-se, per tant, que ens trobaríem davant d'un ús de dades professionals (correu laboral) per a uns fins que també podrien qualificar-se de professionals o laborals, en entendre's que es tractaria de la darrera comunicació professional que mantindria amb aquestes persones com a treballador de l'Ajuntament (finalització de la seva relació professional).

En atenció a aquestes circumstàncies, en el present cas es podria reconèixer el dret de la persona reclamant a accedir a les adreces de correu electrònic dels seus contactes professionals tal com sol·licita.

Això sens perjudici que en el moment de lliurar aquestes dades sigui convenient recordar a la persona reclamant l'aplicabilitat de la normativa de protecció de dades al tractament posterior d'aquesta informació (article 15.5 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTC)), particularment del principi de limitació de la finalitat (article 5.1.b) RGPD), per la qual cosa qualsevol altre tractament que pogués dur a terme diferent al que justificaria l'accés a les dades (informar als seus contactes professionals que ja no exerceix de sergent en cap de la Policia Local) podria resultar contrari a la normativa de protecció de dades.

#### IV

Per altra banda, la persona reclamant sol·licita també poder recuperar el contingut de tots els correus professionals que va enviar o rebre a través del seu correu corporatiu corresponents al termini de temps que va exercir en comissió de serveis les funcions de sergent en cap de la Policia Local.

Cal tenir en consideració que el correu electrònic corporatiu constitueix, com la resta de recursos informàtics, una eina de treball que l'Ajuntament posa a disposició del personal per al desenvolupament de les tasques i funcions que té encomanades. En aquest sentit, constitueix una eina bàsica per a les comunicacions internes i individuals amb les persones amb qui aquest personal manté relacions en virtut de les competències que té atribuïdes.

En el present cas, el contingut dels correus a què es pretén tenir accés està relacionat amb les tasques que la persona reclamant duia a terme com a sergent en cap de la Policia Local. És a dir, contenen informació de tipus professional vinculada en qualsevol cas a l'activitat pròpia de l'Administració local en aquest àmbit d'actuació municipal. Aquesta informació no només pot fer referència a la persona reclamant i/o a l'emissor/receptor del correu electrònic, sinó principalment a terceres persones.

Amb caràcter general, correspon a un sergent de policia local dirigir i supervisar les actuacions policials del personal al seu càrrec d'acord amb les directrius fixades pels seus superiors, amb els procediments establerts per la corporació i la legislació vigent, així com coordinar el sistema administratiu, i, en tot cas, la realització de les funcions policials definides a la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals.

Tot i no disposar del contingut concret d'aquests correus, en atenció a les funcions que la legislació vigent atribueix a les Polícies Locals, ens trobem davant d'informació que pot ser de diversa naturalesa i afectar en major o menor grau la privacitat de les persones a què fa referència.

Així, cal tenir en consideració que en el contingut d'aquests correus poden constar categories especials de dades (article 9 RGPD) o dades incloses dins d'aquesta categoria amb un règim específic, com són les relatives a infraccions administratives o penals.

L'article 23 de l'LTC estableix que *“les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”*

Per la seva part, l'article 15.1, paràgraf segon, de l'LT estableix que *“si la información incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de ley.”*

L'accés de la persona reclamant i l'obtenció d'una còpia dels correus professionals en què es contingui aquest tipus de dades personals, un cop finalitzada la seva relació laboral amb l'Ajuntament, hauria de veure's en tot cas limitat sobre la base del que preveuen els articles citats.

Però més enllà d'això, en el contingut d'aquests correus professionals també hi poden constar dades mereixedores d'una especial reserva o confidencialitat en atenció a la concurrència de determinades circumstàncies qualificades (per exemple, situacions de vulnerabilitat social, dades de menors, dades relacionades amb la violència de gènere, etc.) o en atenció a la naturalesa dels assumptes tractats per la persona reclamant fruit de la seva activitat policial o en exercici de les funcions policials assignades.

A més, no es pot descartar que l'accés pretès pugui afectar un gran volum de persones. Si bé el nombre d'afectats no és pròpiament un criteri decisiu a l'hora de poder limitar l'accés s'ha de tenir en compte que quan les persones afectades són molt nombroses això pot comportar una sèrie de problemes per poder atendre la sol·licitud d'accés amb les degudes garanties, en concret, atorgar el tràmit d'audiència que preveu l'article 31 de l'LTC i valorar, cas per cas, si ha de prevaler la protecció de dades personals o el dret d'accés de la persona reclamant.

Una ponderació raonada entre els diferents drets i interessos en joc que cal fer d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, obliga a tenir en compte aquesta circumstància que pot comportar una denegació de l'accés a aquesta informació en cas de no quedar suficientment acreditada la rellevància que pugui tenir per a la persona reclamant disposar d'aquesta informació.

Certament no és obligatori, com s'ha dit, incloure a la sol·licitud els motius pels quals es demana l'accés (articles 18.2 i 26.2 LTC) però, de no fer-ho, aquest element no es pot tenir en compte a l'hora de valorar els diferents drets i interessos en joc.

En aquest cas, cal dir que la persona reclamant no addueix a cap motiu concret pel qual vol accedir al contingut del conjunt de correus professionals del compte de correu corporatiu que li va facilitar l'Ajuntament per a l'exercici de llurs funcions com a sergent en cap.

Vist això, l'accés caldria entendre'l emmarcat dins la finalitat de la pròpia llei de transparència. D'acord amb el seu article 1.2, la finalitat de l'LTC és *“establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.”*

Ateses aquestes circumstàncies, no apareix com a justificat, des del punt de vista de la protecció de dades, l'obtenció de manera generalitzada per la persona reclamant d'una còpia del conjunt de correus electrònics professionals tal com sol·licita.

Això, sens perjudici que en algun cas concret pogués resultar justificat l'accés i l'obtenció de còpia de determinats correus electrònics en atenció a les circumstàncies o motius concrets que pugui al·legar la persona reclamant (per exemple, en cas de tractar-se d'informació necessària per al seu dret de defensa).

## **Conclusió**

El dret a la protecció de dades no impedeix lliurar a la persona reclamant les adreces de correu electrònic corresponents als seus contactes professionals. En canvi, per la informació de què es disposa, no resultaria justificada l'obtenció per la persona reclamant d'una còpia del conjunt de correus professionals que va enviar o rebre a través del seu correu corporatiu corresponents al termini de temps que va exercir en comissió de serveis les funcions de sergent en cap de la Policia Local.

Barcelona, 4 de febrer de 2021