

IAI 2/2021

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación presentada contra un ayuntamiento por la denegación del acceso a información sobre los contactos y correos electrónicos profesionales

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada contra un Ayuntamiento por la denegación del acceso a información sobre los contactos y correos electrónicos profesionales.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 13 de diciembre de 2019, una persona que ha estado trabajando como sargento jefe en la Policía Local del Ayuntamiento (...) presenta ante esta Corporación una instancia de acceso a información en los siguientes términos:

“Expongo: En fecha (...) finalicé la comisión de servicios en el Ayuntamiento (...) como Sargento Jefe de la Policial Local. Que se me ha bloqueado el acceso a mi correo corporativo (...), que debido a esta cuestión tengo todos los contactos de organismos, ISPC, Jefes de Policía y mandos, empresas de servicios, etc., a quienes no he podido comunicar mi marcha ni disponer de contactos para poder comunicarme con ellos.

Solicito: Poder tener acceso o recuperar los correos y la información del correo (...).”

2. En fecha 11 de febrero de 2020, esta misma persona presenta ante el APDCAT un escrito de reclamación contra el Ayuntamiento por la desatención del derecho de acceso a sus datos personales.

3. En fecha 15 de septiembre de 2020, la directora de la APDCAT dicta resolución del procedimiento de tutela de derechos instado contra el Ayuntamiento, en los siguientes términos:

“Primero.- Estimar parcialmente la reclamación de tutela formulada por el señor (...) contra el Ayuntamiento (...), y reconocer el derecho de esta persona a acceder a sus correos privados que envió o recibió a través del su correo corporativo del Ayuntamiento, a los correos que recibió relativos a sus nóminas, así como a la información relativa a sus contactos privados, correspondientes al plazo de tiempo que ejerció en comisión de servicios las funciones de sargento jefe de la Policía Local de este Ayuntamiento. Desestimar la reclamación con respecto al resto de información solicitada, por los motivos señalados en el fundamento de derecho 4.2.”

4. En fecha 8 de octubre de 2020, esta persona presenta una nueva instancia ante el Ayuntamiento en la que, en atención al fundamento de derecho 4.2 de la resolución de la APDCAT citada en el punto anterior, pide:

“Según el arte. 18 LTC solicito el acceso a los datos profesionales: (correos, contactos, etc.), del correo (...).”

5. En fecha 26 de noviembre de 2020, la GAIP remite la reclamación al Ayuntamiento, informándole de la tramitación del procedimiento de mediación a solicitud expresa de la parte reclamante, y requiriéndole la emisión de informe en el que fundamente sus posiciones, así como el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública, la identificación de las terceras personas que resulten afectadas por el acceso reclamado, así como la persona o personas que las representarán en la sesión de mediación.

6. En fecha 13 de enero de 2021, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por eso, este informe se emite exclusivamente en cuanto a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

El objeto de la reclamación es, según se desprende de las manifestaciones de la parte reclamante y del conjunto de información que consta en el expediente, el acceso a los contactos y correos profesionales del correo corporativo que disponía la persona reclamante mientras ejerció en comisión de servicios las funciones de sargento jefe de la Policía Local del Ayuntamiento (...).

El artículo 4.2) del 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, coteo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”

El RGPD dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en éste sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en su artículo 6.1. En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

El artículo 6.3 del RGPD establece que la base del tratamiento indicado en este artículo 6.1.c) ha de estar establecida por el Derecho de la Unión europea o por el derecho de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento.

La remisión a la base legítima establecida conforme al derecho interno de los Estados miembros a los que hace referencia este artículo requiere que la norma de desarrollo, al tratarse la protección de datos personales de un derecho fundamental, tenga rango de ley (artículo 53 CE), tal y como ha venido a reconocer el artículo 8 de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que *“las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a *“acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida”* (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC define “información pública” como *“la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones , incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”*.

Los correos profesionales enviados y recibidos por la persona reclamante a través de su cuenta de correo corporativo durante el período en que ejerció las funciones de sargento jefe de la Policial Local, así como las direcciones de correo de contactos profesionales, es información que figura en poder del Ayuntamiento como consecuencia del ejercicio de las funciones policiales encomendadas a la persona reclamante. Por tanto, es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la LTC y, consecuentemente, sometida al régimen del derecho de acceso (artículo 18 LTC).

Este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto, y en lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, es necesario tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 LTC), y los principios de la normativa de protección de datos personales.

III

Por un lado, la persona reclamante solicita acceder a las direcciones de correo electrónico de sus contactos profesionales, las cuales se encuentran en poder del Ayuntamiento al haberle bloqueado su cuenta de correo corporativo con motivo de la finalización de la comisión de servicios en este consistorio.

Como ha puesto de manifiesto esta Autoridad con anterioridad (por ejemplo, en los informes IAI 35/2020 o en el dictamen CNS 4/2011, disponibles en la web <https://apdcat.gencat.cat/ca/inici>), las direcciones de correo electrónico laborales o profesionales que se pueden asociar a personas físicas identificables (artículo 4.1 RGPD) deben considerarse como dato de carácter personal.

Siendo así, respecto al acceso solicitado, será de aplicación lo previsto en el artículo 24 de la LTC:

“1. Debe darse acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o la actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos a menos que, excepcionalmente, en el caso concreto deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, se puede dar acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación se debe tener en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

a) El tiempo transcurrido.

- b) *La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*
 - c) *El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*
 - d) *El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.*
- (...).”

De entrada, debe descartarse la aplicabilidad de lo establecido en el apartado 1, dado que en caso de que nos ocupa el dato que se solicita no es un dato meramente identificativo, sino que se trata de un dato de contacto. Además no afectarían sólo a personal al servicio de la administración, sino que también podrían afectar a otras personas.

Resultará, por tanto, de aplicación el apartado 2 de este artículo, siendo necesario llevar a cabo una ponderación entre el interés público en su divulgación y las consecuencias que esto puede tener en el derecho a la protección de datos de los posibles afectados.

Un primer elemento a tener en cuenta en este sentido es que, por la información de la que se dispone, los datos de contacto que se solicitan hacen referencia a personas con las que la misma persona reclamante habría mantenido una relación profesional durante el período de tiempo en que ejerció como sargento jefe de la Policía Local.

La existencia previa de esta relación profesional entre la persona reclamante y las personas afectadas por el acceso, mantenida a través de las respectivas cuentas de correo corporativas, hace decaer cualquier expectativa de privacidad que puedan tener estas personas respecto a la revelación de este dato personal por el Ayuntamiento al ahora reclamante. No sólo se trataría de una información personal conocida por la persona reclamante, sino que las personas afectadas serían plenamente conscientes de esa circunstancia.

Visto esto, también se puede presuponer que, al menos en muchos casos, nos encontraremos ante un dato personal relacionado o vinculado con la actividad profesional que realizan las personas afectadas por el acceso (dirección de correo corporativa o laboral), por lo que a priori no debería verse afectada su esfera privada.

Otro elemento a tener en cuenta es la finalidad a la que responde el acceso. El artículo 18.2 de la LTC dispone que el ejercicio del derecho de acceso no está condicionado a la concurrencia de un interés personal, y no está sujeto a motivación ni requiere la invocación de ninguna norma. Sin embargo, a efectos de la ponderación del artículo 24 de la LTC, conocer la motivación por la que la persona reclamante desea acceder a la información puede ser un elemento relevante a tener en cuenta.

En el presente caso, la persona reclamante aduce en su solicitud que, a raíz del bloqueo de la cuenta de correo corporativo por el Ayuntamiento, *“tengo todos los contactos de organismos, ISPC, Jefes de Policía y mandos, empresas de servicios, etc., a quienes no he podido comunicar mi marcha ni disponer de los contactos para poder comunicarme con ellos”*.

De estas manifestaciones se desprende que el objetivo pretendido con el acceso por la persona reclamante es poder ponerse en contacto con las personas con las que ha mantenido una relación profesional como sargento jefe de la Policía Local del Ayuntamiento, a efectos de comunicarles el cese de su relación laboral con este Ayuntamiento, en cuyo nombre ha mantenido tal relación.

Puede decirse, por tanto, que nos encontraríamos ante un uso de datos profesionales (correo laboral) para unos fines que también podrían calificarse de profesionales o laborales, al entenderse que se trataría de la última comunicación profesional que mantendría con estas personas como trabajador del Ayuntamiento (finalización de su relación profesional).

En atención a estas circunstancias, en el presente caso podría reconocerse el derecho de la persona reclamante a acceder a las direcciones de correo electrónico de sus contactos profesionales tal y como solicita.

Esto sin perjuicio de que en el momento de entregar estos datos sea conveniente recordar a la persona reclamante la aplicabilidad de la normativa de protección de datos al tratamiento posterior de esta información (artículo 15.5 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (LTC), particularmente del principio de limitación de la finalidad (artículo 5.1.b) RGPD), por lo que cualquier otro tratamiento que pudiera llevar a cabo diferente al que justificaría el acceso a los datos (informar a sus contactos profesionales que ya no ejerce de sargento jefe de la Policía Local) podría resultar contrario a la normativa de protección de datos.

IV

Por otra parte, la persona reclamante solicita también poder recuperar el contenido de todos los correos profesionales que envió o recibió a través de su correo corporativo correspondientes al plazo de tiempo que ejerció en comisión de servicios las funciones de sargento jefe de la Policía Local.

Es necesario tener en consideración que el correo electrónico corporativo constituye, como el resto de recursos informáticos, una herramienta de trabajo que el Ayuntamiento pone a disposición del personal para el desarrollo de las tareas y funciones que tiene encomendadas. En este sentido, constituye una herramienta básica para las comunicaciones internas e individuales con las personas con las que este personal mantiene relaciones en virtud de sus competencias atribuidas.

En el presente caso, el contenido de los correos a los que se pretende tener acceso está relacionado con las tareas que la persona reclamante llevaba a cabo como sargento jefe de la Policía Local. Es decir, contienen información de tipo profesional vinculada en cualquier caso a la actividad propia de la administración local en este ámbito de actuación municipal. Esta información no sólo puede hacer referencia a la persona reclamante y/o al emisor/receptor del correo electrónico, sino principalmente a terceras personas.

A todos los efectos, corresponde a un sargento de policía local dirigir y supervisar las actuaciones policiales del personal a su cargo de acuerdo con las directrices fijadas por sus superiores, con los procedimientos establecidos por la corporación y la legislación vigente, así como coordinar el sistema administrativo, y, en todo caso, la realización de las funciones policiales definidas en la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las policías locales.

A pesar de no disponer del contenido concreto de estos correos, en atención a las funciones que la legislación vigente atribuye a las Policías Locales, nos encontramos ante información que puede ser de diversa naturaleza y afectar en mayor o menor grado a la privacidad de las personas a las que hace referencia.

Así, debe tenerse en consideración que en el contenido de estos correos pueden constar categorías especiales de datos (artículo 9 RGPD) o datos incluidos dentro de esta categoría con un régimen específico, como son los relativos a infracciones administrativas o penales.

El artículo 23 de la LTC establece que *“las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud.”*

Por su parte, el artículo 15.1, párrafo segundo, del LT establece 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 comportaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podría autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.”*

El acceso de la persona reclamante y la obtención de una copia de los correos profesionales en los que se contenga este tipo de datos personales, una vez finalizada su relación laboral con el Ayuntamiento, debería verse en todo caso limitado sobre la base de lo previsto en los artículos citados.

Pero más allá de esto, en el contenido de estos correos profesionales también pueden constar datos merecedores de una especial reserva o confidencialidad en atención a la concurrencia de determinadas circunstancias calificadas (por ejemplo, situaciones de vulnerabilidad social, datos de menores, datos relacionados con la violencia de género, etc.) o en atención a la naturaleza de los asuntos tratados por la persona reclamante fruto de su actividad policial o en ejercicio de las funciones policiales asignadas.

Además, no se puede descartar que el acceso pretendido pueda afectar a un gran volumen de personas. Si bien el número de afectados no es propiamente un criterio decisivo a la hora de poder limitar el acceso se debe tener en cuenta que cuando las personas afectadas son muy numerosas, esto puede acarrear una serie de problemas para poder atender la sol. solicitud de acceso con las debidas garantías, en concreto, otorgar el trámite de audiencia previsto en el artículo 31 de la LTC y valorar, caso por caso, si debe prevalecer la protección de datos personales o el derecho de acceso de la persona reclamante.

Una ponderación razonada entre los diferentes derechos e intereses en juego a realizar de acuerdo con el artículo 24.2 de la LTC, obliga a tener en cuenta esta circunstancia que puede comportar una denegación del acceso a esta información en caso de no quedar suficientemente acreditada la relevancia que pueda tener para la persona reclamante disponer de esa información.

Ciertamente no es obligatorio, como se ha dicho, incluir en la solicitud los motivos por los que se solicita el acceso (artículos 18.2 y 26.2 LTC) pero, de no hacerlo, este elemento no se puede tener en cuenta en la hora de valorar los distintos derechos e intereses en juego.

En este caso, cabe decir que la persona reclamante no aduce a ningún motivo concreto por el que quiere acceder al contenido del conjunto de correos profesionales de la cuenta de correo corporativo que le facilitó el Ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones como sargento en jefe.

Visto esto, el acceso debería entenderse enmarcado dentro de la finalidad de la propia ley de transparencia. De acuerdo con su artículo 1.2, la finalidad de la LTC es *“establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública.”*

Dadas estas circunstancias, no aparece como justificado, desde el punto de vista de la protección de datos, la obtención de forma generalizada por la persona reclamante de una copia del conjunto de correos electrónicos profesionales tal y como solicita.

Esto, sin perjuicio de que en algún caso concreto pudiera resultar justificado el acceso y la obtención de copia de determinados correos electrónicos en atención a las circunstancias o motivos concretos que pueda alegar la persona reclamante (por ejemplo, en caso de tratarse de información necesaria para su derecho de defensa).

Conclusión

El derecho a la protección de datos no impide entregar a la persona reclamando las direcciones de correo electrónico correspondientes a sus contactos profesionales. En cambio, por la información de que se dispone, no resultaría justificada la obtención por la persona reclamante de una copia del conjunto de correos profesionales que envió o recibió a través de su correo corporativo correspondientes al plazo de tiempo que ejerció en comisión de servicios las funciones de sargento jefe de la Policía Local.

Barcelona, 4 de febrero de 2021