

Resolució 150/2019, de 22 de març

Número d'expedient de la Reclamació: 7/2019

Administració reclamada: Direcció General de Funció Pública

Informació reclamada: Informació complementària als correus electrònics del personal de la Generalitat de Catalunya.

Sentit de la Resolució: Estimació

Resum: L'article 36.2.b permet que l'Administració pugui substituir el lliurament de la informació en el format sol·licitat per la indicació al sol·licitant de la font on pot consultar la informació que demana, si aquesta ja ha estat difosa, però en aquest cas, la informació publicada és parcial i no satisfà el sindicat, ja que informa de les adreces dels centres de treball però no informa de les persones que estan treballant a cadascun d'aquestes centres. La DGFP ha afirmat, a requeriment de la GAIP, que l'elaboració d'aquest llistat no li suposa una tasca complexa i, per tant, el sacrifici que se li demana no és excessiu. Tampoc es podria considerar una sol·licitud repetitiva, en la mesura en què justament s'amplien els camps d'informació sol·licitats. El sindicat queda obligat a informar als empleats de la Generalitat afectats de que ha obtingut les seves dades, en compliment de l'article 14.3.b) del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (RGPD), com molt tard en la primera comunicació que els adreci.

Paraules clau: Generalitat de Catalunya. Sindicat. Personal. Reclamació contra estimació. Lliurament parcial. Tasca complexa.

Ponent: Elisabet Samarra Gallego

Antecedents

1. El 7 de gener de 2019 entra a la GAIP la Reclamació 7/2019, presentada contra la Direcció General de Funció Pública, en relació amb la informació indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant actua en representació del sindicat IAC-CATAC i declina seguir 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 10 de desembre de 2018 la persona reclamant presenta la següent sol·licitud d'informació pública a la Direcció General de Funció Pública:

"En data 04.12.18 es va lliurar per part de Funció Pública a les organitzacions sindicals un fitxer amb els correus electrònics del personal de la Generalitat del sector de tècnics i

administratius. Per tal de, en compliment dels fins de la nostra organització poder adreçar correus informatius de naturalesa sindical que afecten tan sols a centres de treballs concrets o d'un àmbit territorial determinat us demanem que ens subministreu novament el llistat al que ens venim referent amb indicació de la ubicació del centre de treball (via pública, número de la via, municipi i província de l'usuari de cada correu electrònic".

El 21 de desembre de 2018, la Direcció General de Funció Pública dona resposta a la sol·licitud d'accés a informació pública de referència, en els següents termes:

"Estimar la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada i indicar a la persona sol·licitant que la informació sobre la ubicació dels centres de treball (via pública, número de la via, municipi i província) dels usuaris dels correus electrònics facilitats a l'interessat en data 4.12.18 en compliment de la Resolució, 331/2018, de 15 de novembre, de la GAIP es troba publicada al Portal de Transparència i que l'enllaç per accedir a la informació sol·licitada és el següent: http://web.gencat.cat/ca/generalitat/organitzacio_institucional/estructura/estructura [...]"

3. La Reclamació presentada el 7 de gener de 2019 es fonamenta en el fet que l'enllaç subministrat no contindria la majoria de les adreces de correus electrònics demanades, que la informació està molt dispersa per diferents pàgines i en que molts organismes tenen diferents centres de treball, de manera que no és possible associar el correu electrònic a una determinada adreça laboral.
4. El 15 de gener de 2019 la GAIP comunica la Reclamació a la Direcció General de Funció Pública 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 5 de febrer de 2019 té entrada al registre de la GAIP l'informe jurídic de la Direcció General de Funció Pública, que conclou:

"1. La sol·licitud d'accés a la informació pública ha estat estimada i s'ha donat accés a la informació, per la qual cosa es considera que la present reclamació no té objecte.

2. S'ha aplicat l'article 36.2 b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern en els seus propis termes, atès que es donen les circumstàncies previstes a l'article esmentat.

3. No és cert que la informació estigui dispersa i que sigui de difícil accés, sinó que està publicada i és de molt fàcil accés només indicant o clicant sobre el nom de la unitat directiva de la qual es vol saber l'adreça de correu postal.

- 4. No s'acrediten cap de les al·legacions contra la resolució de la Direcció General de Funció Pública, de data 21 de desembre, per la qual es va estimar la sol·licitud d'accés a la informació pública presentada inicialment, per tant es reitera el contingut i els arguments jurídics de l'esmentada resolució”.*
6. El 25 de febrer de 2019, la Comissió adreça una petició d'informació addicional a l'Administració reclamada, per tal de saber si la Direcció General de Funció Pública pot obtenir de les dades i registres de què disposa, el llistat de correus electrònics del personal, classificat per departaments, unitats directives i vinculació laboral, tal i com demana el sindicat, a partir de la gestió de la base de dades sense un esforç desproporcionat, o si, pel contrari, facilitar-la de la manera que es demana requereix una tasca complexa d'elaboració i, en aquest cas, que justifiquin la complexitat.
 7. El 8 de març de 2019 té entrada al registre de la GAIP l'informe de la Direcció General de Funció Pública, en resposta a la petició d'informació addicional d'aquesta Comissió. L'informe disposa que l'obtenció de la informació sol·licitada no exigeix un esforç desproporcionat, i afegeix que no existeix cap base jurídica que estableixi l'obligació de facilitar una informació que ja es troba publicada. L'Administració també reitera que la informació referent a la ubicació del centre de treball de cadascuna de les persones del llistat que es va facilitar amb els correus electrònics és objecte de publicitat activa i és de molt fàcil accés.
 8. El 14 de març la GAIP demana al sindicat reclamant concreció sobre els elements de discrepància amb la DGFP, i en particular, que concreti si en el llistat lliurat hi consta el centre de treball de cada persona, o si només hi consta la referència a l'organisme o departament-
 9. El 15 de març el sindicat reclamant respon que el llistat subministrat per l'Administració només conté la referència a l'organisme o departament al que pertany cada persona, però que no hi consta el seu centre de treball, i que és precisament aquesta dada la que estan interessats en obtenir.

Fonaments jurídics

1. *Competència de la GAIP i consideracions generals sobre el contingut i l'abast 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. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació, ja que es planteja en relació amb una resolució desestimatòria del dret d'accés dictada per un òrgan de la Generalitat.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

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

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

L'article 42.7 LTAIPBG disposa que la Comissió pot demanar els informes i dades que consideri necessaris per a fonamentar les seves Resolucions, i l'article 33.4 RGAIP fixa en quinze dies el termini de què disposa l'Administració per a l'emissió de l'informe requerit per al GAIP.

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

2. La informació reclamada i el dret a accedir-hi

La sol·licitud objecte de reclamació es presenta lligada a l'execució d'una Resolució recaiguda en el marc d'un procediment de reclamació entre les mateixes parts i amb el mateix objecte. Es tracta de la Resolució 331/2018, de 15 de novembre, que va estimar el dret del sindicat reclamant a obtenir les adreces de correu electrònic corporatiu de tot el personal de la Generalitat, distingint entre personal funcionari i laboral i classificats per departaments i organismes. En execució d'aquesta Resolució, la DGFP va facilitar al sindicat un fitxer amb els correus electrònics del personal de la Generalitat.

Però el sindicat manifesta ara que per poder adreçar correus informatius de naturalesa sindical que afecten tan sols a centres de treballs concrets o d'un àmbit territorial determinat, li convé disposar d'aquesta mateixa informació (correus electrònics del personal de la Generalitat) però indicant per a cada persona, a més, la ubicació del seu centre de treball (via pública, número de la via, municipi i província de l'usuari de cada correu electrònic).

La DGFP va estimar la petició i va indicar l'enllaç al portal web on es poden consultar les adreces dels centres de treball, i sosté que per aquesta via el sindicat pot consultar la informació i que, per tant, la reclamació no tindria objecte. En aquest sentit, cal recordar que l'article 36.2.b permet que l'Administració pugui substituir el lliurament de la informació en el format sol·licitat per la indicació al sol·licitant de la font on pot consultar la informació que demana, si aquesta ja ha estat difosa.

Però la informació que es pot consultar a l'enllaç indicat, relativa a les adreces dels centres de treball, no satisfà el sindicat, ja que no informa de les persones que estan treballant a cadascun d'aquestes centres. Efectivament, la Resolució 331/2018, coherentment amb la sol·licitud objecte de reclamació, va estimar que es facilités al sindicat un llistat de correus electrònics que distingís entre personal laboral i funcionari, indicant el departament o organisme d'adscripció de cada persona, però no el centre de treball.

Si el Sindicat reclamant hagués plantejat l'ampliació d'aquell llistat objecte de la Reclamació 331/2018 amb la incorporació del centre de treball i l'adreça de cada empleat en fase d'execució d'aquella Resolució, hauria estat inadmissible, perquè desbordaria la sol·licitud inicial. Però el sindicat ho planteja en una nova sol·licitud, motivada en la necessitat d'adreçar correus informatius de naturalesa

sindical que afecten tan sols a centres de treballs concrets, o d'un àmbit territorial determinat, la qual cosa resulta adequada a les funcions del sindicat.

Certament, hauria estat desitjable que la petició s'hagués formulat de bon principi en aquests termes, per evitar successives tasques de la DGFP per satisfer-la, però no és menys cert que la DGFP ha afirmat, a requeriment de la GAIP, que l'elaboració d'aquest llistat no li suposa una tasca complexa i, per tant, el sacrifici que se li demana no és excessiu. Tampoc es podria considerar una sol·licitud repetitiva, en la mesura en què justament s'amplien els camps d'informació sol·licitats.

En la Resolució 331/2018 ja es va valorar i ponderar l'afectació de l'accés per la normativa de protecció de dades de caràcter personal, determinant, d'acord amb el pronunciament de l'APDCAT, que el dret a la llibertat sindical constituïa una base legítima pel tractament de la dada de l'adreça de correu electrònic dels empleats de la Generalitat. Cal recordar al sindicat reclamant els advertiments fets en la Resolució 331/2018 en relació amb la comunicació de cessió de dades personals, de manera que queda obligat a informar als empleats de la Generalitat afectats, en compliment de l'article 14.3.b) del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (RGPD), com a molt tard en la primera comunicació que els adreci, de que ha obtingut les seves adreces de correu electrònic, de la finalitat del tractament que portarà a terme, de la possibilitat d'exercir els seus drets, i de la resta de continguts a què fa referència l'esmentat article 14 de l'RGPD, i a facilitar-los l'exercici dels drets d'accés a les pròpies dades i a la rectificació o supressió de les mateixes, o a la limitació i oposició al seu tractament.

En atenció a aquestes consideracions, s'estima la reclamació.

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 del 22 de març de 2019, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 7/2019 i declarar el dret del sindicat reclamant a obtenir les adreces de correu electrònic corporatiu de tot el personal de la Generalitat, distingint entre el personal funcionari i el laboral i classificats per departaments i organismes, indicant per a cada un el centre de treball on presta servei i l'adreça del centre.
2. Requerir al Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública, a través, si escau, de la Direcció General de la Funció Pública, a facilitar l'accés al sindicat reclamant dins del termini dels quinze dies següents a la notificació d'aquesta Resolució.
3. Requerir al Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública a informar a la GAIP de l'òrgan o la persona responsable de l'execució d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per al seu compliment, dins del termini de quinze dies.
4. Convidar el sindicat reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta Resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
5. Recordar al sindicat reclamant l'obligació d'informar als empleats de la Generalitat afectats, en la primera comunicació que els adreci, que ha obtingut les seves adreces de correu electrònic, de la finalitat del tractament que portarà a terme, de la possibilitat d'exercir els seus drets, i de la resta de continguts a què fa referència l'esmentat article 14 de l'RGPD, i a facilitar als empleats de la Generalitat l'exercici dels drets d'accés a les dades pròpies i a la rectificació o supressió d'aquestes dades, o a la limitació i oposició al seu tractament.

6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 7/2019 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

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, 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 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.