

EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



La seguretat pública com a límit al dret d'accés a la informació pública

20-04-2020

El dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a la seguretat pública. Així ho estableix l'article 21.1.a de la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#).

Partim, però, de la dificultat que comporta l'absència en l'ordenament jurídic vigent d'una definició completa del concepte de *seguretat pública*.

Ja la [Llei 9/1968, de 5 d'abril, de secrets oficials](#), encara vigent, en l'article 2 disposa que poden ser declarades "matèries classificades" els assumptes, els actes, els documents, les informacions, les dades i els objectes el coneixement dels quals per persones no autoritzades pugui lesionar o posar en perill la seguretat i la defensa de l'Estat, però no ofereix una definició que aclareixi aquesta exclusió al dret a accedir a informació pública.

La [Constitució espanyola](#) tan sols es refereix a la seguretat pública en diverses parts del seu articulat, sense oferir-ne tampoc cap concepte: en l'article 17, quan disposa com a dret fonamental de qualsevol persona la llibertat i la seguretat; en l'article 104.1, que determina la missió de les forces i cossos de seguretat de protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats i garantir la seguretat ciutadana, o l'article 105.b, que estableix una reserva de llei per regular l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, i alhora ja estableix excepcions a aquest accés: "llevat del que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones".

De fet, la [Llei orgànica 2/1986, de 13 de març, de Forces i Cossos de Seguretat](#), exposa conscientment la dificultat de definir el terme des del moment que assenyala que "la seguretat pública constitueix una competència difícil de parcel·lar, atès que no permet delimitacions o definicions, amb el rigor i la precisió admissibles en altres matèries. Això és així perquè les normes ordenadores de la seguretat pública no consideren realitats físiques tangibles, sinó esdeveniments merament previstos per al futur, respecte als quals s'ignora el moment, el lloc, la importància i, en general, les circumstàncies i condicions d'aparició".

Tot i tractar-se d'una competència exclusiva de l'Estat, d'acord amb l'article 1 d'aquesta Llei orgànica, les comunitats autònomes participen en el manteniment de la seguretat pública, en els termes que estableixin els estatuts d'autonomia respectius. En aquest sentit, l'article 164 de l'[Estatut d'autonomia de Catalunya](#), dedicat a la seguretat pública, atribueix l'exercici competencial d'aquesta matèria a la Generalitat "d'acord amb el que disposa la legislació estatal". En virtut d'aquest títol competencial, la [Llei 4/2003, del 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya](#), defineix el sistema de seguretat pública com un sistema integral que ha de garantir el dret dels ciutadans a una prestació homogènia dels serveis de seguretat arreu de Catalunya, amb la finalitat de la prevenció i la protecció eficaces en l'assegurament dels drets i les llibertats dels ciutadans, la preservació de la convivència i el foment de la cohesió social. Aquest sistema integra diverses autoritats de seguretat amb competències en la matèria, pertanyents a les diferents administracions, titulars de nombroses competències que incideixen en la seguretat pública, especialment les de policia, però també les de protecció civil, trànsit, joc i espectacles i seguretat privada.

Atesa aquesta ambigüitat en la definició del concepte, esdevé necessari i imprescindible analitzar la doctrina de la [Comissió de Garantia del Dret d'Accés](#) (GAIP) per poder aclarir què cal entendre per *seguretat pública* a l'efecte d'oposar-ne el contingut a l'interès de la ciutadania en accedir a la informació pública.

Convé destacar que la GAIP ha abordat el tema específicament en el Dictamen 3/2019, que alhora remet al Dictamen 1/2016. D'aquests pronunciaments en relació amb el contingut a protegir en virtut del bé jurídic de la seguretat pública, davant l'exercici del dret a accedir a informació, convé assenyalar les conclusions següents:

Aplicat en sentit estricte, o d'acord amb un contingut mínim, l'interès a protegir per la seguretat pública pot dur a denegar l'accés a informació relativa a serveis o equipaments directament relacionats amb la seguretat pública.

Per tant, és clar que cal entendre que l'accés a la informació pública perjudica la seguretat pública quan l'accés a la informació posi o pugui posar en una situació de perill les persones membres de les forces i cossos de seguretat o dels cossos d'emergències, o comporti o pugui comportar un obstacle, un entrebanc o un perjudici per a l'exercici correcte de llurs funcions.

Per exemple, estaríem en aquest supòsit en casos en els quals es pretengui obtenir determinada informació relativa a comissaries, presons, parcs de bombers o xarxes de comunicacions dels cossos de seguretat i similars, com també relativa a elements determinats de projectes relatius a edificis de gran afluència pública, com ara controls d'accessos o alarmes de grans estadis o auditoris.

En la Resolució de la Reclamació 75/2016, es denega l'accés a informació relativa al nom i cognoms dels membres de l'escala de suport del cos de Mossos d'Esquadra en virtut del límit de la seguretat, atès que aquestes persones formen o haurien format part d'un cos policial i les seves dades estan incloses en un fitxer qualificat d'alt nivell de seguretat.

En la Resolució de la Reclamació 37/2015, s'exclou el dret d'accés a la difusió de determinades dades relatives a una xarxa de radiocomunicacions policials i de serveis d'emergències, com ara emplaçaments dels repetidors, freqüències o sistema de xifratges emprats, en la mesura que pot

comprometre greument la seguretat pública: “la seva difusió podria donar lloc a sabotatges o a la intercepció de les comunicacions per part de tercers”. Tanmateix, es reconeix un accés parcial a les dades relatives al contracte de gestió de la xarxa i de l’expedient d’adjudicació.

En aquest mateix sentit, en la Resolució 5/2017 la GAIP conclou la manca de perjudici a la seguretat pública de l’accés a la relació dels contractes d’adquisició d’armament i material de defensa del cos de Mossos d’Esquadra, perquè només revela el tipus d’armes de què disposa i es tracta d’informació sobre la relació dels contractes, que és informació que ja s’ha fet pública quan es van adjudicar. En el seu accés hi ha un interès públic evident a conèixer la despesa pública en armament i material de defensa dels diversos cossos policials, la seva evolució al llarg dels anys i la identitat de les empreses que en resulten beneficiàries. En canvi, sí que generaria un perjudici evident a la seguretat pública la revelació d’informacions sensibles sobre el detall de les característiques tècniques de l’armament, les ubicacions on s’emmagatzema o els agents concrets que el posseeixen.

Tanmateix, el concepte de *seguretat pública* ha de tenir un contingut més ampli, en el sentit que ha d’incloure també qualsevol element que pugui constituir un factor de risc per a la seguretat de les persones o dels béns.

Ens referim, doncs, a altres supòsits en què l’accés a la informació posi o pugui posar en una situació de risc tangible la seguretat o la integritat personal, física, jurídica o patrimonial de les persones, o generi o pugui generar alarma social o alteració de la convivència ciutadana o de l’ordre públic.

En aquest sentit, també podria afectar la seguretat pública l’accés a informació específica de seguretat la difusió de la qual pugui fer més vulnerables persones determinades, com ara la localització de sensors o de sistemes d’alerta o de protecció de qualsevol tipus d’edificis, de locals o d’habitatges, o a informació relativa a construccions, equipaments o serveis que, per la seva significació, es poden trobar en un major risc o vulnerabilitat d’agressions o atemptats –centrals d’energia, bancs o centres de salut.

Així, en el Dictamen núm. 1/2016, que té per objecte una consulta general sobre accessibilitat a projectes tècnics i a altres documents inclosos en els expedients de llicències, control d’activitats i contractació, la GAIP conclou que efectivament infringiria aquest límit la divulgació de documents relatius a sistemes de seguretat d’immobles i comunicacions, criteri que avala la necessitat de donar un contingut relativament ampli al concepte de *seguretat pública*, si bé sempre circumscrit a elements específics de prevenció o seguretat.

En el Dictamen núm. 3/2019, sobre una consulta general referent als límits que concorren a l’accés directe a les còpies digitals dels plànols de llicències d’obres incorporades al Portal de transparència, la GAIP entén que el límit de la seguretat pública no pot impedir, per exemple, l’accés a plànols o projectes constructius que no continguin referències concretes a elements o sistemes de seguretat o que no siguin relatives a equipaments o construccions especialment sensibles per a la seguretat o vulnerables, però sí que podria impedir l’accés si es donen aquestes circumstàncies, en la mesura que puguin contenir informacions que puguin comportar un risc per a la seguretat de les persones i dels béns.

En la Resolució de la Reclamació 119/2016, que té per objecte l'accés a resultats de les actes d'inspecció sanitària d'establiments de restauració i bars, la GAIP no entén que estigui acreditat que la divulgació de la informació demanada hagi de comportar una situació d'alarma social i menys encara un risc consegüent per a la seguretat pública, per la qual cosa descarta aplicar aquest límit: "la divulgació de les inspeccions, més que posar de manifest un eventual risc per a la salut pública derivat de les condicions dels establiments inspeccionats, el més probable és que serveixi per generar confiança en els consumidors envers la tasca inspectora [...] per prevenir riscos per a la salut".

En canvi, en la Resolució 223/2018, la GAIP considera procedent desestimar l'accés al nom dels centres escolars on haurien tingut lloc els fets relacionats amb l'1 d'octubre de 2017 perquè, a banda d'aplicar el límit de protecció a menors, és igualment aplicable el límit de la seguretat pública de persones de la comunitat educativa i dels béns dels centres educatius en qüestió, atès que "en alguns casos la difusió del nom del centre associat als fets o manifestacions [...] pot facilitar que siguin objecte d'accions i manifestacions més o menys agressives per part d'elements radicalitzats".

Així mateix, convé tenir present que el bé jurídic protegible per a la seguretat de les persones constitueix un criteri de ponderació que, d'acord amb l'article 24.2.c de la Llei 19/2014, cal tenir en compte a l'hora de ponderar els interessos públics favorables a l'accés amb la protecció de dades personals.



Òliver Garcia Muñoz

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència