

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



Les infraccions administratives relatives a persones físiques (no a persones jurídiques) com a límit al dret d'accés a la informació pública

12-02-2024

Baso aquest apunt en una sol·licitud d'accés a informació pública que ha passat per diferents instàncies administratives i judicials, i que ha finalitzat amb la Sentència del Tribunal Suprem (TS) de 4 de maig de 2023, que corregeix la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) de 30 de setembre de 2021.

1. La sol·licitud d'accés i la resposta de l'Administració

Tot va començar amb la sol·licitud d'accés a informació pública formulada per una periodista, qui va demanar informació sobre les sancions administratives imposades per l'Administració de la Generalitat a les residències per a gent gran de Catalunya entre els anys 2014 i 2018, amb identificació del nom de la residència, el motiu i l'import de la sanció, entre altres dades.

El departament corresponent va desestimar la sol·licitud, perquè va considerar que la informació demanada estava afectada per diversos límits, un dels quals era el que estableix l'article 21.1.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Aquest precepte permet desestimar la sol·licitud d'accés si es considera que l'eventual coneixement o divulgació de la informació comporta un perjudici per a la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.

El Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, ha desplegat i especificat els supòsits en què estaria justificada l'aplicació d'aquest límit, en determinar el següent en l'article 69.3:

“3. Als efectes del que preveu la lletra *b* de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries en la mesura que, entre d'altres, pugui obstaculitzar, dificultar o interferir una investigació en curs, destruir proves o sostreure els presumptes infractors o persones investigades de l'acció de la justícia o de l'activitat sancionadora de l'administració pública, així com qualsevol altra conducta que pugui comprometre el procediment en tràmit o entorpir o perjudicar l'èxit de les actuacions en curs.”

Per tant, en el cas d'infraccions administratives, el límit esmentat només pot entrar en joc si estan en curs les actuacions d'investigació o inspecció per part dels òrgans competents de les administracions públiques, o si no ha finalitzat la tramitació del posterior procediment administratiu sancionador. Així, pertocaria denegar la sol·licitud d'accés mentre els òrgans d'inspecció corresponents tenen obert el període d'informació i actuacions prèvies al qual es refereix l'article 55 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Un cop finalitzada aquesta fase prèvia amb una decisió d'arxiu sense exigència de responsabilitats administratives, ja no pertocaria l'aplicació d'aquest límit. I si les actuacions d'informació prèvia deriven en un procediment sancionador, el límit esmentat persistiria fins a la finalització d'aquest procediment.

2. La resolució de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP)

Davant la desestimació de la sol·licitud d'accés a informació, la periodista va reclamar a la GAIP. Aquesta reclamació (804/2019) es va traslladar a les entitats que gestionaven les residències de gent gran amb sancions imposades en el període esmentat, com a terceres persones afectades per la informació sol·licitada. En aquest tràmit d'audiència, a banda del límit de l'article 21.1.b de la Llei 19/2014 aplicat a la resolució desestimativa inicial, algunes de les entitats afectades van invocar també el límit de l'article 23 de la Llei 19/2014, perquè van considerar que la informació sol·licitada contenia dades personals relatives a infraccions administratives.

La GAIP va estimar parcialment la reclamació de la periodista en la [Resolució 164/2020](#), de 27 de febrer, en la qual rebutjava l'aplicació dels límits esmentats dels articles 21.1.b i 23 de la Llei 19/2014.

Sobre el límit de l'article 21.1.b de la Llei 19/2014, relatiu al possible perjudici a la potestat d'investigació i/o sanció d'infraccions administratives, la GAIP acudia a la memòria explicativa del Conveni de 2009 del Consell d'Europa, sobre l'accés als documents públics, que per cert recentment ha estat ratificat per Espanya, de manera que l'1 de gener de 2024 ha entrat en vigor respecte d'Espanya. I respecte l'eventual aplicació d'aquest límit, la GAIP recordava el següent:

"[...] la GAIP ha estat entenent que aquest límit protegeix el desenvolupament eficaç i la bona finalitat dels procediments d'investigació i sanció d'infraccions, per exemple evitant que els eventuais responsables puguin escamotejar o destruir proves incriminatòries. En conseqüència, no té cap sentit aplicar aquest límit a procediments sancionadors que ja han finalitzat, com és el cas dels que ens ocupen. Per tant, tenint en compte que la investigació i sanció de les infraccions presents en la informació sol·licitada ja han finalitzat amb la imposició de les sancions sol·licitades, s'ha de concloure que aquest límit no es presenta en aquest procediment."

La GAIP també va rebutjar l'aplicació del límit previst a l'article 23 de la Llei 19/2014, "Dades personals especialment protegides", i per tant ja és ben indicatiu de la seva finalitat de protegir informació relativa a persones físiques, però no de persones jurídiques. Així, la GAIP fa notar que la previsió del precepte en el sentit de denegar la informació relativa "a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor", no permet denegar la informació sobre infraccions comeses per persones jurídiques, com era el cas de les aproximadament 200 residències de gent gran sancionades entre els anys 2014 i 2018.

A aquest respecte, la GAIP feia notar que, amb l'accés a la identificació de les persones jurídiques sancionades, de cap manera no es podria accedir a la identitat de persones físiques que haguessin pogut participar en la comissió de la infracció, i encara menys a la identificació dels pacients de

les residències, dades que en cap cas no havien de constar en la informació a facilitar.

3. La sentència del TSJC

Una de les persones jurídiques titulars d'una de les residències de gent gran que havia estat sancionada en el període esmentat va interposar recurs contenciós contra la resolució de la GAIP, el qual va ser estimat pel TSJC en la [Sentència de 30 de setembre de 2021](#).

En l'argumentació que segueix el TSJC s'evidencia que la Sala té ben present la condició de persona jurídica de la part recurrent, atès que la denomina en diverses ocasions com a "Fundació Privada Residència [...]". Tot i això, el TSJC va considerar aplicable al cas el límit de l'article 23 de la Llei 19/2014 i el seu equivalent de la Llei estatal 19/2013 (art. 15.1). Així, després de transcriure el literal d'ambdós preceptes –que enumeren la llista de categories especials de dades de la normativa de protecció de dades personals, i afegeixen també la menció a les infraccions administratives comeses per persones físiques–, el TSJC conclou el següent:

“De los dos preceptos legales que se acaban de transcribir se colige que la protección de datos personales relacionados con la comisión de infracciones administrativas que no conlleven amonestación pública, se sitúa al mismo nivel que los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, el origen racial, la salud, la vida sexual y la comisión de infracciones penales.

Por tanto, en supuestos como el presente y, en concreto, en las circunstancias de la Fundación actora, no cabe desvelar su identidad como sancionada, como límite normativo de rango legal a los derechos de transparencia y acceso a la información pública a que se contraen las reiteradas Ley 19/13 y Ley 19/2014.”

4. La sentència del TS

Contra la sentència del TSJC, la representació processal de la Generalitat, en nom de la GAIP, va interposar recurs de cassació, el qual va ser estimat pel TS en la [Sentència de 4 de maig de 2023](#), en la qual conclou el següent:

“Por estas razones, cabe considerar errónea la interpretación de la Sala de Cataluña que extiende la aplicación de la normativa de la protección de datos a las personas jurídicas, esto es, las considera titulares del derecho a la protección de datos, sin fundamento legal que lo permita. En efecto, con base en tal entendimiento, la Sala acuerda la exclusión del acceso a la información en relación con la comisión de una infracción administrativa de una persona jurídica y ello genera una correlativa restricción del alcance del derecho de acceso a la información pública, alterando la regulación legal vigente en materia de infracciones administrativas que exige la debida ponderación de la relevancia y el interés público en la información solicitada.”

I el TS fixa doctrina jurisprudencial sobre la interpretació de l'article 15.1 de la Llei 19/2013, i per tant també sobre l'article 23 de la Llei 19/2014, en el sentit següent: “[...] que el límit al derecho de acceso a la información pública relacionada con sanciones administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor sólo se refiere a las personas físicas sancionadas, con exclusión de las personas jurídicas.”

5. Consideracions finals

A mode de consideracions finals, resulta sorprenent que el TSJC cometés l'error d'aplicar a informació relativa a persones jurídiques un límit que les lleis de transparència estatal i catalana restringeixen de manera clara i específica a les persones físiques.

La inclusió del límit relatiu a la comissió d'infraccions administratives de persones físiques als articles 15.1 de la Llei 19/2013 i 23 de la Llei 19/2014, derivava de la seva inclusió a l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999 (LOPD), dedicat a les anomenades aleshores "dades especialment protegides".

Posteriorment, el Reglament (UE) 2016/679, de 27 d'abril, que aprova el Reglament General de Protecció de Dades (RGPD), no ha inclòs entre les categories especials de dades de l'article 9 la menció a les infraccions administratives. Però als efectes de la legislació de transparència, aquestes dades d'infraccions administratives s'equiparen a les dades personals més sensibles, extrem confirmat per la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), que va modificar el contingut de l'article 15.1 de la Llei 19/2013 i les va mantenir en la llista de dades personals de protecció més elevada, de manera que no es pot donar accés a tal informació, tret que es tracti d'infraccions que comportin l'amonestació pública de la persona infractora, o que aquesta hagi donat el seu consentiment per escrit a l'accés, que hauria d'aportar la persona sol·licitant.

Val a dir que aquest límit previst a la legislació de transparència no s'aplicaria si la sol·licitud d'accés a informació sobre infraccions administratives comeses per persones físiques l'hagués formulat un regidor l'ajuntament en el qual desenvolupa les seves funcions com a càrrec electe. En tal cas no s'apliquen els límits de la legislació de transparència, sinó els previstos específicament a la normativa local, en concret l'article 164.3 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya. D'acord amb aquest precepte, es pot denegar l'accés quan el coneixement o la divulgació de la informació sol·licitada pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. A aquest respecte, la GAIP (Resolució 98/2017) ha considerat que les infraccions administratives comeses per persones físiques no afectarien ni la seva intimitat ni el seu honor i per tant s'hi hauria de donar accés.

En definitiva, amb caràcter general no es pot accedir a informació sobre infraccions administratives comeses per persones físiques, tret que ho demani un càrrec electe en exercici de les seves funcions, qui té un accés privilegiat, i precisament per això té un deure de confidencialitat respecte de la informació a la qual accedeix basant-se en el seu dret reforçat.

Per contra, la normativa de transparència no impedeix accedir a informació sobre infraccions administratives comeses per persones jurídiques, sens perjudici que en el cas concret es considerés aplicable un altre límit diferent al que he analitzat en aquest apunt, com seria el relatiu a la protecció de drets privats legítims de les persones jurídiques sancionades, establert a l'article 21.1.f de la Llei 19/2014 i desenvolupat a l'article 69.6 del Decret 8/2021. Aquest precepte reglamentari considera que l'accés a informació podria perjudicar els drets privats legítims si comporta un dany als interessos econòmics o comercials legítims.



Carles San José Amat

Consultor i formador al sector públic en matèries de transparència, protecció de dades i procediment administratiu en general