

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



Podem donar accés a la identitat d'entitats sancionades?

08-07-2024

És evident que no podem difondre la identitat de persones físiques sancionades sense el seu consentiment: l'article 23 de la [Llei 19/2014, del 29 de desembre](#), de transparència, accés a la informació pública i bon govern, inclou en la categoria de **dades personals especialment protegides** les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, i determina per a aquest tipus de dades personals una denegació absoluta d'accés, llevat que la persona titular de les dades hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.

Tanmateix, tal com reconeix expressament la [Comissió de Garantia del Dret d'Accés \(GAIP\)](#) (resolucions 87/2017, 164/2020 i 558/2020), si l'eventual infracció administrativa s'associa a una persona jurídica, no seria aplicable aquest límit absolut, per la qual cosa les sancions imposades a persones jurídiques no afecten dades personals especialment protegides.

També és ben sabut que el límit relatiu a la **investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries**, establert a l'article 21.1.b de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, impedeix donar accés a dades i informacions relatives a aquests expedients, sempre que la investigació d'infraccions o el procediment sancionador es puguin veure afectats negativament per l'accés o la difusió de la informació. Aquest límit, doncs, té la finalitat d'evitar que el coneixement de la informació per les persones afectades –presumptes infractors o inculpats– en una investigació prèvia, o en el mateix procediment sancionador, administratiu o penal, puguin obstaculitzar, interferir o comprometre d'alguna manera l'eficàcia i la finalitat de les investigacions o la tramitació i la resolució dels procediments sancionadors, de tal manera que la informació a la qual pretenen accedir els pugui servir per defugir les seves responsabilitats eventuais, per exemple, amb una possible destrucció de proves (resolucions 119/2016, 87/2017, 181/2017 i 164/2020, i Dictamen 1/2016).

Així i tot, aquest límit no és invocable en casos de sancions ja imposades o, en termes jurídics, un cop la resolució sancionadora, judicial o administrativa adquireix fermesa (resolucions 87/2017, 325/2017 i 45/2018). Tampoc no és oposable la limitació quan la informació és ja coneguda per

les persones encausades en els procediments judicials i disciplinaris (resolucions 92/2018 i 119/2016). Ni tampoc es pot invocar el límit establert a l'article 21.1.c de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, el “**secret o la confidencialitat** en els procediments tramitats per l'Administració pública”, perquè limita el secret o la confidencialitat als supòsits establerts específicament per una norma amb rang de llei, de manera que no admet una clàusula general de confidencialitat. Igualment, cal descartar d'entrada la protecció informativa vinculada a la Llei 1/2019, de 20 de febrer, de **secrets empresarials**, atès que la informació a què ens referim versa sobre una l'activitat de l'Administració –l'activitat sancionadora–, no pas sobre una informació interna de l'empresa, que és el que protegeix la norma esmentada.

Ara bé, davant la intenció de donar a conèixer sancions imposades a entitats jurídiques, sí que s'hi pot oposar el límit establert a la lletra *h* de l'article 14.1 de la [Llei 19/2013, de 9 de desembre](#), de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estatal, que té per objecte la protecció dels **interessos econòmics i comercials**, un límit que no cita literalment la Llei 19/2014, del 29 de desembre, però que es troba implícitament integrat en la tutela que dispensa el límit que la llei catalana recull a la lletra *f* de l'article 21.1, relatiu a la protecció d'“altres drets privats legítims”. En aquest sentit, l'article 69.6 del [Decret 8/2021, de 9 de febrer](#), sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, expressament el connecta amb el límit establert a la norma legal estatal, en interpretar que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública.

De tota manera, val a dir que els límits establerts a la llei estatal són aplicables en qualsevol cas, perquè el primer apartat de l'article 20 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, obre la porta a l'aplicació d'altres límits no establerts expressament en el seu text, sempre que estiguin expressament inclosos en una norma amb rang de llei (Dictamen 6/2019 de la GAIP). Pel que interessa, la GAIP (resolucions 164/2020 i 15/2019) reconeix que, tot i que la Llei 19/2014, del 29 de desembre, no inclou expressament a l'article 21 el límit dels interessos econòmics i comercials, les administracions de Catalunya no poden desconèixer un dret que la legislació bàsica de transparència i accés a la informació pública reconeix a les empreses i altres operadors econòmics.

El dany objecte de protecció pel límit, i que s'infligeix a l'entitat sancionada mitjançant la publicació de la sanció imposada, consisteix en un perjudici de naturalesa econòmica o comercial, en un entorn de concurrència competitiva, en la mesura que la divulgació d'informació sobre sancions, malgrat que no siguin fermes, pot comportar una nota negativa a la reputació i una imatge pejorativa que pot tenir conseqüències per a la comercialització dels productes o serveis oferts per l'entitat i, per tant, es pot traduir en un perjudici cert i directe en la seva imatge, en la valoració dels consumidors, en el seu prestigi professional o en la posició competitiva de l'empresa al mercat.

Un cop palès el dany, l'accés a la informació proposada tan sols pot ser impedit amb motiu d'aquesta limitació legal en els casos en què, en virtut d'una anàlisi prèvia i de la ponderació entre els interessos en joc, resulti prevalent, amb motivació suficient en cada cas, la protecció dels

interessos privats econòmics i comercials de l'entitat sancionada, per sobre de la garantia de l'interès públic de conèixer determinades informacions públiques, en aquest cas, l'exercici de la potestat sancionadora i, concretament, la identitat de les entitats sancionades.

A l'hora de dur a terme la ponderació d'interessos en l'àmbit que ens ocupa, el de les sancions a entitats, és essencial tenir en compte els factors següents:

Primerament, el fet que ens trobem davant de supòsits d'incompliments i infraccions a l'ordenament jurídic, que, per tant, han de ser i de fet han estat reprovats pel sistema a través de la imposició d'una sanció punitiva. Precisament aquesta reprovació fa minvar significativament la protecció d'uns interessos privats, econòmics i comercials, la prevalença dels quals requeriria pressuposar com a legítims. No és el cas, però, en aquests supòsits d'informació sobre sancions imposades, que precisament tenen com a causa conductes infractores d'entitats, constitutives, per tant, d'incompliment normatiu. Aquesta il·licitud converteix el perjudici que la divulgació de la informació causa als interessos privats en un perjudici relatiu, en el sentit que el dany s'atribueix més a l'actitud negligent de les entitats que no pas a la difusió de la informació pública sancionadora. Dit d'una altra manera, resulta qüestionable que entitats incomplidores de prescripcions determinades per l'ordenament jurídic siguin mereixedores de protecció de llurs interessos econòmics i comercials.

En aquest sentit, cal destacar la Resolució 558/2020 de la GAIP, que en relació amb aquest límit legal estableix que "l'interès econòmic i comercial, per actuar com a límit, ha de ser legítim, i difícilment es podria justificar aplicar aquest límit perjudicant el dret d'accés si el perjudici econòmic o el dany reputacional deriva directament de la divulgació de la conducta infractora de l'empresari" -en el mateix sentit, vegeu el Dictamen 1/2016 o la Resolució 119/2016, entre d'altres.

Al mateix temps, és palès l'interès públic de la ciutadania de poder conèixer incompliments de l'ordenament jurídic per part dels operadors del mercat, sobretot en casos en els quals la comissió acreditada d'infraccions pot comportar riscos per a béns i interessos públics essencials com són la salut, la seguretat o l'ordre públic.

Un cop exposats els interessos en joc, el resultat de la seva ponderació hauria de fer prevaldre el dret legítim de l'entitat a preservar el seu prestigi només en els casos en els quals no s'hagin acreditat els fets imputats o investigats o quan, un cop efectuada la comprovació, no n'hagi quedat provada la relació de causalitat.

En canvi, en els casos en què l'autoritat competent hagi comprovat la conducta reprobable, els interessos econòmics privats de les entitats sancionades han de sucumbir davant l'interès públic dels consumidors i usuaris a conèixer la identitat de les entitats. Per tant, la verificació suficient dels fets, de tal manera que hi hagi prou fonament de la manca de legitimitat d'una conducta, constitueix l'element rellevant que ha de determinar la prevalença de l'interès públic en conèixer la resolució sancionadora, amb identificació de les entitats sancionades, en la mesura que satisfà la finalitat de conèixer les eventuais infraccions comeses i les sancions imposades relacionades amb incompliments de l'ordenament jurídic per part de les empreses.

Destaquem a continuació alguns casos resolts per la GAIP en els quals conclou el dret d'accés, atesa la prevalença de l'interès públic a conèixer aquest tipus d'informació:

- La Resolució 890/2021, sobre males pràctiques en la venda de productes.
- La Resolució 164/2020, relativa a incompliments en residències de persones grans (en la qual es descarta la referència a la legislació de secrets empresarials, perquè “no és procedent qualificar de secreta la imposició d’una sanció la regulació legislativa de la qual no preveu expressament aquesta condició, que no és el cas”).
- La Resolució 756/2020, sobre accés a sancions a empreses d’energia elèctrica.
- La Resolució 87/2017, relativa a l’accés a informació sobre sancions imposades a empreses subministradores en aplicació de la legislació sobre pobresa energètica (en la qual tot i reconèixer que l’accés “contribuirà a donar una imatge negativa que perjudicarà els interessos comercials de l’empresa afectada”, conclou que “la divulgació de la informació contribueix a protegir l’interès públic relatiu a protegir la continuïtat dels subministraments bàsics a persones i famílies vulnerables o en situació de necessitat”).
- La Resolució 119/2016, sobre controls o inspeccions d’incompliments dels requeriments de salut pública per part d’establiments de restauració, entre d’altres.

A la Resolució 15/2019, que reconeix l’accés a comunicacions d’efectes adversos de productes sanitaris fetes pels professionals de la salut, la GAIP, després d’afirmar que “és innegable que la difusió pública en mitjans de comunicació del nom o marca de productes sanitaris, fins i tot dels fabricants, associada a efectes adversos per a la salut, siguin aquests o no de gravetat, ocasiona un perjudici cert i directe en la seva imatge, en la valoració dels consumidors i en el seu prestigi, la qual cosa afecta, sens dubte, a les vendes i, per tant, als interessos econòmics i comercials del fabricant i distribuïdor”, conclou finalment, després de la ponderació d’interessos, que “aquests interessos privats han de sucumbir davant l’interès públic en la protecció de la salut i en la garantia de la informació als consumidors en aquest àmbit [...] només quan [...] s’hagi comprovat que existeix nexa de causalitat entre el producte i els efectes adversos notificats, [en aquest cas] els interessos comercials s’han de desprotegir en favor de l’interès públic a divulgar, i l’interès general que sigui coneguda aquesta informació”.

Però, en quin moment podem entendre que una conducta infractora i reprobable ha estat prou comprovada o acreditada? Quan els interessos privats de les entitats sancionades deixen de ser legítims?

En alguns supòsits resolts per la GAIP sembla que, a aquests efectes, no esdevé determinant el fet que la resolució sancionadora sigui ferma o provisional: a la Resolució 87/2017, que conclou l’accés a informació sobre sancions imposades a empreses subministradores per incompliment de la legislació sobre pobresa energètica, afirma que “malgrat que les sancions imposades no siguin fermes, el fet d’haver estat sancionades, atesa l’objectivitat de l’actuació administrativa i el caràcter contradictori i garantista del procediment sancionador, com a mínim denota manca de cura en l’aplicació del principi de precaució regulat per l’article 6 de la Llei 24/2015. En aquestes circumstàncies es pot considerar que el comportament mostrat per les mateixes empreses afebleix la seva posició a l’hora de reclamar protecció dels seus interessos econòmics i comercials”.

En un sentit similar la Resolució 340/2019, sobre informació d’expedients i persones jurídiques incomplidores de requisits en llicències ambientals, reconeix l’accés “si ja s’ha comprovat i ha quedat acreditada la infracció mediambiental per inspecció o mesurament dels tècnics municipals, arran de la qual s’ha obert el procediment sancionador –per bé que es mantingui obert el procediment sancionador i, per tant, la valoració jurídica de la infracció i la seva

tipificació, i la sanció corresponent encara sigui provisional–, [...] no sembla que el seu interès privat a preservar la seva reputació o bon nom, o els seus interessos econòmics, tinguin la legitimitat que li requereixen els articles 21.1.f de la LTAIPBG i 13.2.d de la LAIA per imposar-se i fer-se prevalent al dret d'accés”.

Tanmateix, però, i d'acord amb un criteri de prudència *ad cautelam*, entenem adient protegir els interessos privats reputacionals de l'entitat sancionada fins al moment en el qual la sanció esdevingui definitiva o ferma, i a partir d'aquest moment no hi haurà dubte de la comprovació, veracitat i acreditació de la comissió i la sanció de la infracció.

Ara bé, la doctrina de la GAIP ha estat contradita per més d'un pronunciament judicial:

La [Sentència 1859/2022 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya](#), de 18 de maig, anul·la parcialment la Resolució 164/2020, de 27 de febrer de 2020, de la GAIP, en allò que es refereix al lliurament de la informació relativa al nom de les residències per a persones grans sancionades, pel fet de ser una dada, la de la identitat de les entitats, particularment sensible. Per contra, manté l'accés a la informació demanada relativa al nombre de sancions, la naturalesa de les infraccions i la seva distribució geogràfica, entenent que per a l'interès públic en la comprovació de l'activitat de control sobre aquest tipus d'establiments no és indispensable divulgar la denominació de les residències o la identitat del seu titular, divulgació que, per contra, “afectaria de forma sensible els interessos empresarials, econòmics i a la pròpia imatge de les entitats sancionades, sense que en aquest cas el citat dany resulti proporcional als beneficis i finalitats inherents al principi de transparència”.

En aquest sentit, la [Sentència 378/2023 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya](#), de 8 de febrer, estima el recurs interposat contra la Resolució 756/2020 de la GAIP, que havia estimat la sol·licitud d'informació pública sobre procediments sancionadors incoats per l'Administració de la Generalitat des de l'any 2012 contra l'entitat recurrent. El Tribunal anul·la la resolució de la GAIP en aplicar el límit relatiu a l'afectació als interessos econòmics i comercials i denega l'accés en fer prevaldre el dany a la posició al mercat de l'entitat sancionada respecte dels consumidors i la resta de les empreses de la competència en l'àmbit de la distribució de l'energia elèctrica.

Sorpren encara més la [Sentència 3888/2021 del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya](#), de 30 de setembre, perquè anul·la parcialment la Resolució 164/2020 de la GAIP impugnada, i resol que, de la informació relativa a sancions imposades a residències per a gent gran entre 2014 i 2018, cal excloure'n la identificació de la fundació actora, la de l'establiment de què és titular i la seva ubicació geogràfica. Sorpren perquè no motiva la restricció en la protecció dels interessos reputacionals o econòmics de l'entitat recurrent al·legats, sinó que fonamenta la decisió en la protecció de dades personals especialment protegides a què es refereix l'article 23 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, quan en realitat aquest precepte, així com la legislació de protecció de dades personals, no són aplicables a les persones jurídiques.

Amb tot, convé tenir present que la doctrina exposada en aquest article és aplicable no només a l'accés individual a la informació sancionadora, en seu d'exercici del dret subjectiu d'accés a informació pública, sinó també a la difusió al web d'aquesta informació, en compliment del deure proactiu de les administracions públiques a publicar la informació exigida per l'ordenament jurídic (publicitat activa). Aquesta informació en alguns casos pot incorporar dades relatives a sancions imposades a entitats identificades –per exemple, la publicació d'actes administratius

sancionadors d'interès, com ara els continguts en acords de Govern, en virtut de l'article 10.1.f de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, o l'article 46.1 del Decret 8/2021, de 9 de febrer, entre d'altres. Recordem que, d'acord amb l'article 7.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, els límits aplicables a la transparència activa són els mateixos que el títol III de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, estableix per al dret d'accés a la informació pública.



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