

Resolució 462/2021, de 20 de maig

Número d'expedient de la reclamació: 368/2021

Administració reclamada: Departament d'Empresa i Coneixement

Informació reclamada: Sancions imposades a Administracions públiques per seguretat industrial.

Sentit de la resolució: Estimació

Resum: L'article 89.1.c de la Llei 26/2010 estableix, certament, l'obligació del personal inspector de respectar el secret professional a l'exercici de les seves funcions; però aquest és un deure que s'imposa al personal inspector, del qual no s'ha de deduir automàticament que el resultat de les seves funcions hagi de ser secret. És més: encara que es justifiqués el secret de les inspeccions realitzades, que no és el cas, tampoc no podria impedir l'accés de la informació sol·licitada, que es limita a demanar les dades identificatives de les administracions sancionades i de les sancions imposades a cada una d'elles, dades que ni per aproximació no revelen informació relativa a inspeccions. Per a les Administracions afectades el fet d'haver estat sancionades és, abans de res i per a la LTAIPBG, informació pública relativa únicament a elles mateixes, que no afecta a terceres persones, informació a més rellevant per controlar i escrutar socialment el seu compliment de la legislació, en un assumpte a sobre tan transcendent per a la seguretat de les persones, com és la seguretat industrial, de manera que el dret a accedir a aquesta informació, sense necessitat de valorar la finalitat en consideració a la qual se sol·licita, ha de prevaler sens dubte sobre els més que discutibles efectes limitadors que puguin deduir-se per a aquests casos de l'article 8.8 LSI. S'ha de tenir en compte, a més, que les Administracions afectades per sol·licituds d'informació pública presentades davant d'una altra Administració, no tenen la condició de terceres afectades, als efectes de l'aplicació de l'article 31 LTAIPBG.

Paraules clau: Administració de la Generalitat. Seguretat industrial. Sancions. Inspeccions. Reclamació contra silenci. Terceres Administracions afectades. Secret professional.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 26 d'abril de 2021 entra a la GAIP la Reclamació 368/2021, presentada contra la Direcció General d'Energia, Mines i Seguretat Industrial (DGEMSI) del Departament d'Empresa i Coneixement (DEC) de la Generalitat de Catalunya, en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública indicada en l'antecedent 2. La persona reclamant no demana el procediment de mediació previst per l'article 42 de la Llei 19/2014, de 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 promulgat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 22 de febrer de 2021 la persona reclamant demana al DEC el nom de cadascuna de les Administracions públiques que han estat sancionades per incomplir la Llei 9/2014, de Seguretat



Industrial (LSI) i la quantia de les sancions imposades durant el 2020 a tot Catalunya. Assenyala com a motiu de la sol·licitud la seguretat de les persones i les instal·lacions elèctriques.

3. El 22 de març de 2021 el DEC comunica a la persona reclamant la recepció de la sol·licitud i l'ampliació del termini per resoldre fins al 6 d'abril de 2021.
4. La Reclamació presentada davant de la GAIP, el dia 26 d'abril de 2021, indica que la persona reclamant no ha rebut la resolució de la sol·licitud ni la informació sol·licitada.
5. El 29 d'abril de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, conforme a les legislacions de procediment administratiu i de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada, mentre duri la Reclamació.
6. El 30 d'abril de 2021 la GAIP comunica la Reclamació al DEC i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li remeti un informe sobre la mateixa, així com còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la qual porta causa i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
7. El 13 de maig de 2021 la GAIP rep l'informe del DEC, que invoca el límit al dret d'accés a la informació pública establert per l'article 8.8 de la LSI, segons el qual de les dades relatives a inspeccions i sancions que constin en el Registre d'agents de la seguretat industrial només poden difondre's els de sancions fermes i mentre duri l'execució de la sanció. L'aplicació d'aquest límit a les sol·licituds d'informació pública està prevista per l'article 21.2 LTAIPBG, que es remet als altres límits establerts per llei. Així mateix, l'informe indica també que en la ponderació entre l'aplicació del límit esmentat i el dret d'accés a la informació pública, ha de prevaldre el límit perquè la finalitat indicada a la sol·licitud no és rellevant ja que la persona reclamant no ostenta la representació d'interessos relatius a la seguretat de les instal·lacions elèctriques. També invoca l'article 89 de la Llei 26/2010, segons el qual el personal d'inspecció ha de mantenir el secret professional a l'exercici de les seves funcions, la qual cosa impedeix de divulgar la informació sol·licitada si no es preveu legalment la difusió de les sancions sol·licitades. En conseqüència, l'informe és favorable a la desestimació de la sol·licitud.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals 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 i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

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".



2. Sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada

La informació sol·licitada (identificació de les Administracions públiques sancionades a Catalunya el 2020 per incomplir la LSI i quantia de les sancions imposades) és sens dubte informació pública pel doble motiu que les sancions, d'existir, han hagut de ser imposades per l'Administració reclamada i, a més, afecten altres Administracions públiques. En conseqüència, en aplicació dels articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG, qualsevol persona té dret a aquesta informació, tret que es presenti un límit al dret d'accés a la informació pública l'eventual prevalença de la qual ho impedeixi.

El DEC invoca al seu informe el límit establert per l'article 8.8 LSI, segons el qual les dades del Registre d'agents de seguretat industrial de Catalunya sobre inspeccions i sancions no poden divulgar-se, amb l'única excepció dels relatius a sancions fermes i només mentre duri la seva execució. També invoca la previsió establerta per l'article 89 de la Llei 26/2010, de procediment administratiu de la Generalitat, segons el qual el personal inspector ha de respectar el secret professional a l'exercici de les seves funcions. Cap d'ambdós límits no ha de prevaler sobre el dret d'accés a la informació sol·licitada en aquest procediment, per les raons que s'exposen seguidament.

L'article 89.1.c de la Llei 26/2010 estableix, certament, l'obligació del personal inspector de respectar el secret professional a l'exercici de les seves funcions; però aquest és un deure que s'imposa al personal inspector, del qual no s'ha de deduir automàticament que el resultat de les seves funcions hagi de ser secret. És més: encara que es justificués el secret de les inspeccions realitzades, que no és el cas, tampoc no podria impedir l'accés a la informació sol·licitada, que es limita a demanar les dades de la identificació de les administracions sancionades i de les sancions imposades a cada una d'elles, dades que ni per aproximació no revelen informació relativa a inspeccions. Per tant, el secret professional previst per l'article 89.1.c no pot constituir un límit que es presenti en aquest procediment, perquè la informació sol·licitada no inclou cap dada relativa a la funció inspectora.

En canvi, no pot negar-se que sí que concorre al cas el límit de l'article 8.8 LSI, que restringeix la divulgació de l'activitat sancionadora de l'Administració a les sancions fermes i només mentre duri la seva execució. Ara bé, tal com raona el mateix informe del DEC, la concurrència de límits legals al dret d'accés a la informació pública no comporta necessàriament la seva aplicació, que en tot cas ha de ser el resultat d'una ponderació entre els drets i interessos protegits pel límit, d'una banda, i els drets i interessos vinculats a l'accés a la informació pública sol·licitada. Doncs bé, en aquest cas la ponderació ha de resoldre's a favor del dret d'accés a la informació pública perquè les afectades per les sancions sobre les quals es demana informació són Administracions públiques i la seva posició davant de l'exercici del dret d'accés a la informació pública en relació amb sancions que els ha imposat una altra Administració és substancialment diferent de la que correspondria a una empresa o a una entitat privada. I és que per a les Administracions afectades el fet d'haver estat sancionades és, abans que res i per a la LTAIPBG, informació pública relativament únicament a elles mateixes, que no afecta a terceres persones, informació a més rellevant per controlar i escutar socialment el seu



compliment de la legislació, en un assumpte tan transcendent per a la seguretat de les persones, com és la seguretat industrial, de manera que el dret a accedir a aquesta informació, sense necessitat de valorar la finalitat en consideració a la qual es sol·licita, ha de prevaldre sens dubte sobre els més que discutibles efectes limitadors que puguin deduir-se per a aquests casos de l'article 8.8 LSI.

S'ha de tenir en compte, a més, que les Administracions afectades per sol·licituds d'informació pública presentades davant d'una altra Administració no tenen la condició de terceres afectades, als efectes de l'aplicació de l'article 31 LTAIPBG, tal com argumenta detalladament el Dictamen de la GAIP 3/2016: Els municipis són administracions públiques sotmeses íntegrament a l'LTAIPBG (article 3.1.a), i l'article 31 LTAIPBG, a l'igual que l'article 19.3 LTAIPBGE, quan precisa el cercle de persones diverses del sol·licitant que poden arribar a tenir la condició d'interessades en el concret procediment de dret d'accés a la informació, no s'està referint a les administracions públiques i la resta de subjectes sotmesos a la legislació de transparència i al dret d'accés, sinó a totes aquelles altres persones físiques i jurídiques que, tot i no estar sotmeses a l'obligació inherent al dret d'accés (tot i no ser, en definitiva, subjectes passius del dret d'accés, contra els qui es pugui exercir aquest dret), poden veure's afectades negativament pel seu exercici. Així es desprèn del fet que ambdós preceptes emprin el criteri de l'afectació de "drets o interessos de tercers". "Tercers", d'una banda, només poden ser aquells subjectes que no són ni els ciutadans que exerceixen el dret d'accés, ni les administracions i entitats respecte de les quals s'exerceix i a les quals es vol controlar. D'altra banda, al exigir-se que s'afectin "drets o interessos de tercers", es pressuposa que es tracti de drets o interessos de la seva titularitat, de titularitat privada, drets o interessos que a més s'han de correspondre amb els que s'enumeren als articles 21, 23 i 24 LTAIPBG com a possibles límits al dret d'accés. I els municipis no poden ser titulars de molts dels drets i interessos privats que s'hi indiquen (com el dret fonamental a la intimitat i la protecció de dades personals o els drets dels menors d'edat, tots ells reservats a persones físiques), ni tenen la competència exclusiva en la protecció dels interessos públics que, segons l'article 21 LTAIPBG, poden justificar la denegació o la restricció de l'accés (seguretat pública, efectivitat de les investigacions i la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries, etc.). En conseqüència, no només és procedent que el DEC doni accés a la informació sol·licitada sobre sancions imposades a altres administracions públiques, sinó que, a més, és pertinent que ho faci sense necessitat de sotmetre la sol·licitud a audiència de les Administracions sancionades afectades.

A la vista de les anteriors consideracions, és procedent declarar el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada sobre les sancions imposades per infraccions a la LSI a les diverses Administracions públiques de Catalunya, amb indicació de l'import econòmic de cada sanció, i l'obligació del DEC de subministrar-se-la dins d'un termini raonable, sense necessitat d'efectuar prèviament el trasllat a terceres persones afectades regulat per l'article 31 LTAIPBG.



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 al portal de la Comissió previst per l'article 25 RGAIP, prèvia dissociació de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 20 de maig de 2021, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 368/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa al nom de cadascuna de les Administracions públiques que han estat sancionades per LSI durant el 2020 a tot Catalunya, amb indicació de la quantia de les sancions imposades.
2. Requerir el DEC perquè lliuri la informació indicada en l'apartat anterior a la persona reclamant en el termini de 10 dies des de la notificació de la present resolució i perquè tot seguit n'informi la GAIP.
3. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució de la present resolució i que pugui perjudicar als seus drets i interessos.



4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 368/2021 i disposar la publicació de la present resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis previstos en aquesta Resolució per al lliurament de la informació s'han d'explicar en dies hàbils (descomptant dies festius i dissabtes) a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada, tret de previsió específica en sentit diferent.

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 presa en consideració si es comunica a la GAIP abans que acabi el termini fixat en la Resolució, i ha de fonamentar-se 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 si l'Administració obligada justifica 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-lo en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic dirigit a gaip@gencat.cat, a fi que la Comissió requereixi el seu compliment. Mentre no es compleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, conforme a l'article 25.2.k RGAIIP. Si l'Administració no atén el requeriment d'execució que li dirigeixi la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb el 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 sense perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir 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 Contenciós-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 de la Resolució.

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, pot interposar-se recurs contenciós-administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos des de l'endemà de la notificació de la Resolució, conforme a la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció Contenciós-administrativa.