



Expedient núm. 336/2021
Informe núm. 5/2022

CONSELL VALENCIÀ DE TRANSPARÈNCIA

President:

Sr. Ricardo García Macho

Vocals:

Sra. Emilia Bolinches Ribera

Sr. Lorenzo Cotino Hueso

Sr. Carlos Flores Juberías

Sra. Sofía García Solís

València, 27 de maig de 2022

Assumpte: consulta formulada per la Direcció General d'Investigació i Alta Inspecció Sanitària de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública sobre els límits aplicables al dret d'accés a la informació relativa a procediments sancionadors incoats contra clíniques dentals a la Comunitat Valenciana.

ANTECEDENTS

Primer. D'acord amb el que es disposa en l'article 47.1 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de la Generalitat, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, "el Consell Valencià de Transparència és l'autoritat de garantia en matèria de transparència a la Comunitat Valenciana. Té com a finalitat garantir el dret d'accés a la informació pública i vetlar pel compliment de les obligacions de publicitat activa", i és l'òrgan competent per a "resoldre les consultes que, en matèria de transparència, li plantegen les administracions públiques i altres entitats subjectes a aquesta llei", segons recull, entre les seues funcions, l'article 48.7 del mateix text legal, i, en particular, segons el Decret 105/2017, de 28 de juliol "les que amb caràcter facultatiu li formulen els òrgans encarregats de tramitar i resoldre les sol·licituds d'accés a la informació".

D'altra banda, la disposició transitòria primera de la Llei 1/2022 estableix que "el Consell Valencià de Transparència regulat en aquesta llei substitueix el Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i bon Govern".

Segon. L'Organització de Consumidors FACUA, a l'empara de l'article 11 de la Llei 2/2015, va sol·licitar a la Direcció General d'Investigació i Alta Inspecció Sanitària accés a la informació següent:

1. Nombre d'inspeccions dutes a terme a clíniques dentals en els anys 2018, 2019 i 2020.
2. Procediments sancionadors que hagueren pogut incoar-se en aqueix període de temps, i les seues causes.
3. Identitat del subjecte sancionat, import de la sanció imposada i causes d'aquesta.

A fi de poder resoldre aquesta sol·licitud d'accés, amb data 16 de novembre de 2021, la Direcció General d'Investigació i Alta Inspecció Sanitària de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública va remetre a aquest consell una consulta relativa a la possible existència de límits al dret d'accés que pogueren col·lidir amb la sol·licitud formulada per FACUA.

Després de l'oportú debat sobre el fons de la qüestió plantejada, aquest consell va acordar en el dia de la data l'emissió del següent,

INFORME

Primer. En primer lloc, la informació sol·licitada, en virtut del que s'estableix en l'article 7.4 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, "s'entén per informació pública el conjunt de documents o continguts, siga quin siga el seu format o suport, que estiguen en poder de qualsevol dels subjectes inclosos en l'article 3 i que hagen sigut elaborats o adquirits en l'exercici de les seues funcions, independentment del moment en què hagen sigut elaborats o adquirits" revist la condició de "informació pública".

Segon. Així mateix, és indiscutible que el destinatari de la sol·licitud d'accés a la informació pública objecte d'aquest informe es troba sense dubtes subjecte a les exigències de l'esmentada llei en virtut del que es disposa en l'article 3.1.a que estableix que "les disposicions d'aquesta llei s'apliquen a l'Administració de la Generalitat".

Tercer. En tercer lloc, quant al sol·licitant del dret d'accés, resulta indiscutible el dret a acollir-se al que es preveu en la Llei 1/2022, de 13 d'abril, atés que l'article 27 d'aquesta llei garanteix el dret a la informació pública de qualsevol ciutadà o ciutadana, a títol individual o en representació de qualsevol organització constituïda legalment, sense que siga necessari motivar la sol·licitud ni invocar la llei.

Cal afegir que qui sol·licita la informació és una organització de consumidors, FACUA, que es troba igualment legitimada per a exercir el dret d'accés, i que de conformitat amb el que s'exposa en el Decret legislatiu 1/2019, de 13 de desembre, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei de l'estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana, es reconeix a les associacions de consumidors la legitimació necessària per a la representació dels interessos de consumidors i usuaris.

Cal destacar que l'article 9 de la Llei de l'estatut de la defensa dels consumidors qualifica les associacions de consumidors com a agents del sistema de protecció de les persones consumidores i usuàries, juntament amb l'Administració de la Generalitat, entre altres agents.

"1. En l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana, són agents del sistema de protecció i defensa dels consumidors:

- a) La Generalitat i, en particular, el Consell i l'Administració de la Generalitat a través de les conselleries amb competència específica o concurrent en matèria de consum.
- b) Les associacions de consumidors i usuaris..."

Aquest mateix precepte estableix que:

"2. Els i les agents han d'ajustar la seua actuació als principis de col·laboració i cooperació, i propiciar l'establiment d'acords entre les diferents administracions públiques competents que permeten rendibilitzar els recursos humans i materials de què disposen i fer efectiu i eficaç el control del compliment de la normativa vigent aplicable en matèria de protecció de les persones consumidores i usuàries...". Vist això, resulta adequat indicar que hi ha un deure de col·laboració entre els denominats agents del sistema de protecció i defensa de les persones consumidores, en concret i pel que fa referència a la consulta formulada entre la Generalitat Valenciana i les associacions de consumidors, aquest deure de col·laboració podria comportar un reforçament del dret d'accés a la informació relacionada amb exercici de les seues funcions en defensa dels interessos de les persones consumidores i usuàries.

Quart. Cal tindre en compte, al seu torn, que el sol·licitant de la informació està revestit d'una condició més favorable a l'accés que un simple ciutadà, atesa la seua legitimació per a l'exercici d'accions tant col·lectives com individuals en defensa dels interessos de les persones consumidores i usuàries.

Sobre la legitimació de les associacions de consumidors ha tingut ocasió de pronunciar-se el Tribunal Suprem, Sala Primera, Civil, Sentència 656/2018, de 21 de novembre de 2018, Rec. 267/2016TS, “... Entén, amb suport en la doctrina del Tribunal Constitucional continguda en les sentències de 22 d'abril de 2004 i 12 de setembre de 2005, que la legitimació de l'associació de consumidors és amplia i abasta qualsevol qüestió que poguera estar vinculada amb els interessos dels associats per compte dels quals actua, en condició de consumidors i usuaris. De tal manera que com al seu judici en la contractació dels productes financers van intervenir en un àmbit alié a la seua activitat empresarial, estaria justificada la intervenció en judici sota la representació d'Auge.

I en aquest marc, del reconeixement d'aquest dret, també ha tingut oportunitat de pronunciar-se el Tribunal Constitucional, en la Sentència 217/2007, de 8 d'octubre. En aquell assumpte, s'havia denegat a una associació de consumidors el dret d'assistència jurídica gratuïta ‘per a litigar en defensa d'un dels seus associats contra una companyia d'assegurances, en un plet sobre reclamació de quantitat per rescissió d'un contracte d'assegurança decenal’.

El Tribunal Constitucional recorda que la legislació vigent reconeix aquest dret d'assistència jurídica gratuïta a les associacions de consumidors ‘en els termes previstos en l'article 2.2 de la Llei 26/1984, de 19 de juliol, per a la defensa dels consumidors i usuaris, això és, per a la defensa dels drets dels consumidors i usuaris quan guarden relació directa amb productes o serveis d'ús o consum comú, ordinari i generalitzat’.

...

D'aquesta manera, la legitimació especial que l'article 11.1, LEC reconeix a les associacions de consumidors per a defensar en judici els drets i interessos dels seus associats té sentit sempre que ‘tinguen relació directa amb béns o serveis d'ús o consum comú ordinari i generalitzat’. Sense perjudici que en realitzar aquesta valoració es tendisca a una interpretació àmplia i no restrictiva, que tracte de garantir la protecció efectiva dels consumidors i usuaris.”

Cal subratllar que el dret d'accés a la informació pública dels consumidors obté un reforçament exprés establert en l'article 51 de la Constitució Espanyola:

“1. Els poders públics garantiran la defensa dels consumidors i usuaris, i protegiran, mitjançant procediments eficaços, la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics d'aquests.”

I per l'elenc de facultats que a les associacions de consumidors brinda la Llei 3/2014, de 27 de març, per la qual es modifica el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre. I pel Decret legislatiu 1/2019, de 13 de desembre, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei de l'estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana, en l'article 35 del qual en referir-se a les funcions i el dret de les associacions de persones consumidores els atorga entre altres els següents drets:

“3. Promoure com a interessades procediments administratius per a la defensa dels interessos dels consumidors en tot l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.
4. Exercir les corresponents accions judicials o extrajudicials en defensa dels seus socis, de l'associació o dels interessos generals, col·lectius o difusos, dels consumidors, de conformitat amb la legislació aplicable, i, en particular, l'exercici de les accions de cessació.”

Cinqué. Finalment, pel que fa a la condició del sol·licitant de la informació, cal tindre en compte que la seua legitimació depén del compliment, per l'esmentada associació, d'allò disposat sobre aquest tema en l'article 34 de la ja esmentada llei per la qual s'aprova l'Estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana:

“1. Les associacions de persones consumidores i usuàries legalment constituïdes que tinguen la seua seu i desenvolupen les seues funcions a la Comunitat Valenciana i vulguen gaudir dels drets i beneficis establerts en l'article 35 d'aquest text refós hauran de figurar inscrites en el Registre Públic d'Associacions de Persones Consumidores i Usuàries de la Comunitat Valenciana, dependent de la conselleria amb competència en matèria de consum. Després de la seua denominació, aquestes associacions han d'indicar el seu número d'inscripció registral.”

Cal concloure, per tant, que l'Organització de Consumidors FACUA, sempre que complisca els requisits legals per a això, es troba especialment legitimada per a la defensa dels interessos dels consumidors i, per tant, per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública d'acord amb l'avantdit.

Sisé. Entrant ja en el fons de l'assumpte i respecte del primer apartat de sol·licitud d'accés a què fa referència la consulta formulada, relativa al **nombre d'inspeccions dutes a terme a clíniques dentals en els anys 2018, 2019 i 2020**, no sembla que pugui ser aplicable a aquest apartat cap dels límits establits en els articles 14 i 15 de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, o causa d'inadmissió que impedisca el dret d'accés de les previstes en l'article 18 del mateix text legal, ja que s'està sol·licitant concretament una xifra, per la qual cosa difícilment aquesta dada podrà veure's afectada pels límits previstos en els articles esmentats amb anterioritat. Per tant, en aquest apartat de la sol·licitud caldrà reconèixer el dret d'accés a aquesta informació, i facilitar la xifra corresponent al nombre d'inspeccions dels exercicis sol·licitats.

Seté. Pel que fa al primer incís del segon dels apartats de la sol·licitud d'accés sobre la qual versa la consulta, **procediments sancionadors que hagueren pogut incoar-se, en els anys 2018, 2019 i 2020**, tampoc sembla en aquest cas que el dret d'accés pugui veure's limitat per trobar-se en algun dels casos dels articles esmentats en l'FJ anterior, ni que pugui ser aplicable alguna de les causes d'inadmissió, sempre que el que s'estiga sol·licitant siga també una quantitat numèrica, és a dir, quants procediments sancionadors s'han incoat en els anys indicats i, fins i tot, la possible infracció per la qual s'ha iniciat el procediment, però sense més informació, i en aquest cas també seria procedent reconèixer el dret d'accés a la informació.

Huité. Ara bé, el problema es pot plantejar amb la informació sol·licitada en el segon incís del segon apartat (... **i les seues causes** -entenen les causes per les quals s'ha incoat el procediment sancionador-) i en el tercer apartat que es refereix a la **identitat del subjecte sancionat, import de la sanció imposada i causes d'aquesta**, ja que en aquest cas el dret d'accés sí que podria veure's afectat per algun dels supòsits descrits en els articles 14, 15 i/o 18 de la llei estatal.

Així, en principi, cal tindre en compte el que s'estableix en l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern:

“...Si la informació inclou dades personals que facen referència a l'origen racial, a la salut o a la vida sexual, inclou dades genètiques o biomètriques o continguen dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comporten l'amonestació pública a l'infractor, l'accés només es podrà autoritzar en cas que es dispose del consentiment exprés de l'afectat o si aquell està emparat per una norma amb rang de llei”.

Encara que del text d'aquest article es desprén clarament la necessitat de consentiment exprés dels afectats per a facilitar l'accés als expedients sancionadors, no podem deixar de tindre en compte que la literalitat d'aquest precepte va ser superada pel Reglament de protecció de dades. Doncs bé, la veritat és que ni el Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, ni tampoc la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals atorguen cap règim especial, més garantista, a les dades relatives a sancions administratives, reservant aquesta major garantia exclusivament a les dades relatives a infraccions penals.

Així, les dades sobre sancions administratives no tenen en la legislació de protecció de dades un tractament específic i se sotmeten, per tant, a les normes generals, i es reserva la categoria de dades especialment protegides a les infraccions penals.

Per tant, vist que la normativa sobre protecció de dades ha eliminat la consideració de dada especialment protegida de les sancions administratives, el que caldrà serà obrar d'acord amb el que s'estableix en l'apartat 3 de l'article 15 de la Llei 19/2013: “quan la informació sol·licitada no continga dades especialment protegides, l'òrgan al qual es dirigeixca la sol·licitud concedirà l'accés després de la

ponderació suficientment raonada de l'interés públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals figuren en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

Per a la realització d'aquesta ponderació, aquest òrgan prendrà particularment en consideració els següents criteris:

...

b) La justificació pels sol·licitants de la seua petició en l'exercici d'un dret o el fet que tinguen la condició d'investigadors i motiven l'accés en fins històrics, científics o estadístics.

c) El menor perjudici dels drets dels afectats en el cas que els documents únicament contingueren dades de caràcter merament identificatiu d'aquells.

d) La major garantia dels drets dels afectats en cas que les dades contingudes en el document puguen afectar la seua intimitat o la seua seguretat, o es referisquen a menors d'edat.”

Tenint en compte l'exposat anteriorment serà necessari realitzar una ponderació prèvia al reconeixement del dret d'accés als expedients sancionadors sol·licitats. Haurà de tindre's en compte que la informació sol·licitada, relativa a procediments sancionadors, té una clara connotació negativa per a les persones sancionades, per la qual cosa caldrà tindre en compte la rellevància pública de la informació sol·licitada i l'existència d'un interés públic superior que alce el límit relatiu a la protecció de dades personals.

Per tant, caldrà estar al cas concret per a poder ponderar i determinar en quina mesura el dret d'accés pot veure's afectat per alguna limitació, ja que els procediments sancionadors sobre els quals es demana informació poden haver sigut incoats per diferents infraccions, de major o menor importància (molt greus, greus o lleus) i a cada una s'haurà imposat una sanció diferent, en uns casos de summa importància, i en uns altres sense cap transcendència, per la qual cosa la ponderació serà diferent en cada cas, i caldrà tindre en compte la infracció comesa, la seua repercussió per a la ciutadania, la sanció imposada, la seua graduació... i ponderar d'una banda el possible interés públic que pugua haver-hi en la divulgació de la informació i el perjudici que aquesta divulgació pugua causar als afectats, les dades dels quals figuren en la informació sol·licitada.

Nové. Continuant amb l'exposició, cal destacar que el Decret legislatiu 1/2019, de 13 de desembre, del Consell, d'aprovació del text refós de la Llei de l'estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana, en l'article 17.1, imposa a les administracions públiques, entre altres, l'obligació de:

“a) Posar en coneixement previ de les persones consumidores i usuàries i de la resta de la cadena de distribució, per mitjans adequats, els riscos susceptibles de provindre d'una utilització previsible dels béns i serveis, tenint en compte la seua naturalesa, característiques, duració i de les persones a les quals van destinats, tenint en compte l'existència de col·lectius de persones consumidores i usuàries d'especial protecció definits en l'article 6.

...

3. Davant situacions de risc per a la salut i seguretat de les persones consumidores i usuàries, les administracions públiques de la Comunitat Valenciana, en l'àmbit de les seues competències, han d'adoptar les mesures que resulten necessàries i proporcionades per a l'eliminació del risc, incloent-hi la intervenció directa sobre les coses i la compulsió directa sobre les persones. En aquests supòsits, totes les despeses que es generen seran a càrrec de qui les haguera originades, amb independència de les sancions que, en el seu cas, puguen imposar-se. L'exacció d'aquestes despeses i sancions pot dur-se a terme pel procediment administratiu de constrenyiment.

4. Les administracions públiques de la Comunitat Valenciana, atesa la naturalesa i la gravetat dels riscos detectats, han d'informar les persones consumidores i usuàries i les seues associacions, sobre els béns o serveis afectats, els riscos o irregularitats existents i, si escau, les mesures adoptades, així com sobre les precaucions que siguen procedents, tant per a protegir-se del risc com per a aconseguir la seua col·laboració en l'eliminació de les seues causes.”

Aquest precepte recull ja l'obligació d'informació que garanteix el dret d'accés a les persones consumidores a determinada informació relativa als *riscos detectats* i referent a això no podem deixar de tindre en compte que les pràctiques dutes a terme per determinades clíniques dentals han menyscabat greument els drets de les persones consumidores i han generat una considerable alarma social de la qual s'han fet eco els mitjans de comunicació i, possiblement també, els col·legis professionals. Circumstància que entenem ha de ser tinguda en compte en la ponderació que es duga a terme en cada cas concret a fi de valorar en quins d'aquests és procedent donar accés a la informació relativa a expedients sancionadors en compliment d'aquest precepte.

Ara bé, en el cas que, de conformitat amb el que es preveu en l'article 77 de la Llei de l'estatut de les persones consumidores i usuàries de la Comunitat Valenciana, l'autoritat competent per a resoldre l'expedient haguera acordat com a sanció accessòria,

“b) La publicitat de les sancions imposades, quan hagen adquirit fermesa en via administrativa, ha de fer referència als noms i cognoms de les persones físiques responsables, la denominació o raó social de les persones jurídiques responsables, la naturalesa i la qualificació de les infraccions i la quantia de les sancions...” mancaria de sentit negar el dret d'accés a allò que ja ha sigut objecte de publicació general. A més a més, aquest mateix precepte imposa l'obligació de facilitar aquesta informació al Consell de Consumidors i Usuaris de la Comunitat Valenciana, per la qual cosa les associacions de consumidors representades en aquest òrgan tindrien garantit l'accés a aquesta informació.

Deu. Per tot això, entenem que atés que la legislació de protecció de dades no atorga a les dades relatives als expedients sancionadors administratius *la categoria de dades especials*, mancaria de sentit que aquesta autoritat de transparència, les resolucions de la qual des dels seus orígens es regeixen pel principi de màxima transparència, limitara l'accés a aquests expedients en aplicació de l'article 15.1 (que considera com especialment protegits els expedients sancionadors administratius, i, en aquest cas, el límit només podria cedir pel consentiment de la persona afectada), per tant, és procedent l'aplicació de l'apartat 3 de l'article 15 i realitzar una adequada ponderació dels interessos que puguen concórrer en cada cas. En aquesta ponderació s'han de tindre en compte:

- D'una banda, l'existència d'un interès públic com és el dret a la defensa dels interessos de les persones consumidores i usuàries i la protecció del seus drets en relació amb aquells serveis posats en el mercat i els prestadors dels quals han sigut sancionats, precisament per menyscabar aquests drets, així com el possible interès que tenen les associacions de consumidors a conèixer si l'Administració exerceix de manera efectiva la seua potestat sancionadora, ja que es troben legitimades per a l'exercici de l'acció pública precisament perquè les seues actuacions es consideren de l'interès del conjunt dels ciutadans.
Així, tal com s'esmenta en el preàmbul de l'LTBG, només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es manegen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en el qual els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demanda participació dels poders públics.
- I, d'altra banda, el possible perjudici que es causaria als sancionats amb la divulgació de la informació, per tant, han de tindre en consideració quina ha sigut la infracció comesa (lleu, greu o molt greu), així com la sanció imposada, ja que si a una clínica dental se li ha incoat un procediment sancionador per una infracció lleu i sense major importància i es divulga la informació assenyalant a aquesta clínica com a infractora a la qual s'ha incoat un procediment sancionador però sense especificar quin ha sigut concretament la infracció, se li podria estar causant un perjudici que en molts casos seria irreparable, per la qual cosa, com hem indicat al

llarg d'aquest informe, caldrà ajustar-se sempre al cas concret i a cada procediment sancionador incoat per a poder dur a terme una correcta ponderació d'interessos i perjudicis.

Onze. En el cas que siga procedent la divulgació de la informació i l'accés a aquesta, una vegada feta la deguda ponderació, és necessari recordar que els expedients sobre els quals es reconeix el dret d'accés han d'haver adquirit fermesa i que l'ús de la informació quedarà condicionat a la motivació o la finalitat de protecció i defensa dels interessos de les persones consumidores i usuàries que determina la seua prevalença sobre altres drets protegits per algun dels límits que puguen concórrer. En aquest sentit, cal citar la resolució de la GAIP (R 45/2018, de 9 de març), Ajuntament de Salou, “si bé el dret d'accés a la informació pública comporta el dret inherent a fer-ne ús o a la divulgació que es vulga partint de la premissa que hi ha un interès públic en la divulgació de la informació pública i atés que no s'exigeix la motivació d'interès privat en l'accés -en els casos en què la finalitat d'accés o la condició de la persona reclamant resulten determinants del sentit estimatori de l'accés-, l'ús de la informació estarà condicionat a la motivació o a la finalitat que han determinat la prevalença en relació amb altres drets protegits pels límits que concórreguen”, que en el cas que ens ocupa quedaria limitat a les accions necessàries per a la representació i defensa dels interessos dels consumidors individualment o col·lectivament.

Dotze. No obstant l'anterior, i per a garantir una major defensa dels interessos de les persones afectades, caldrà donar audiència, en cada cas, a les persones sancionades, d'acord amb el que es disposa en l'actual article 33.6 de la nova Llei 1/2022, de transparència valenciana, a fi que puguen al·legar el que al seu dret convinga o si consideren que alguns dels seus drets o interessos es poden veure afectats amb la divulgació de la informació, la qual cosa serà tinguda en consideració en la ponderació que es duga a terme juntament amb la resta d'interessos en conflicte perquè, en el seu cas i excepcionalment en raó de les circumstàncies concretes al·legades per l'interessat, poguera considerar-se que hi ha motius perquè no es comuniqui o difongui la informació.

Aquest criteri de l'actual llei valenciana sobre el tràmit d'audiència a tercers afectats és el que estan aplicant els tribunals en les seues sentències, com així ho recull la recent STS de la Sala Contenciosa Administrativa, núm. 311/2022, de 10 de març.

És tot el que cal informar als efectes oportuns.

**EL PRESIDENT DEL CONSELL VALENCIÀ
DE TRANSPARÈNCIA**

Ricardo García Macho