



El acceso a la información pública y la protección del informante en Suecia: rasgos distintivos*

Emilio Guichot Reina

Catedrático de Derecho administrativo

Universidad de Sevilla

ORCID: [0000-0001-8945-4604](https://orcid.org/0000-0001-8945-4604)

RECIBIDO: 2 de septiembre de 2024

ACEPTADO: 21 de octubre de 2024

RESUMEN: En este trabajo se exponen los rasgos principales del derecho de acceso a la información pública y la protección del informante en Suecia. Se analiza su reconocimiento histórico, como país pionero, y la relación intrínseca entre ambos. Suecia cuenta con un regulación detallada y avanzada del derecho de acceso, cuyas mayores especificidades son la extensión de la legislación constitucional y su conexión histórica y sistemática con la libertad de prensa. No obstante, se observan también puntos débiles en una perspectiva comparada, incluida la española, principalmente la limitación en cuanto al ámbito de sujetos obligados, la falta de garantía sustantiva y procedimental respecto de los intereses de los terceros afectados por la información y la existencia de lagunas en el control judicial pleno de las resoluciones en materia de acceso a la información. En cuanto a la protección del informante, Suecia contaba ya con anterioridad a la Directiva "Whistleblowing" con una regulación para el ámbito público en la Ley de Libertad de Prensa y en la Ley fundamental sobre Libertad de Expresión. Por ello, La Ley sueca de 2021 que transpuso la Directiva de 2019 es de aplicación directa al ámbito privado y solo supletoria al ámbito público. Ha sido objeto de dos críticas principales: desde el punto de vista de los trabajadores, que requiere que los empleados lleven a cabo

*Este trabajo es parte del Proyecto *De la transparencia al gobierno abierto*, financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033 y por FEDER, UE. Tiene su origen en una estancia de investigación en la Universidad de Estocolmo, invitado por la profesora Jane Reichel, sin cuya amabilidad y guía no hubiera sido posible, y a la que quedo profundamente agradecido. Quiero mostrar también mi agradecimiento a las profesoras Katarina Fast Lappalainen, de la Universidad de Estocolmo, y Giulia Meo, de la Universidad de Uppsala, por su ayuda inestimable para la comprensión, respectivamente, del sistema de acceso a la información y de protección del denunciante sueco.



evaluaciones complejas, lo que genera incertidumbre; y desde el punto de vista de los empresarios, que amenaza los secretos comerciales.

PALABRAS CLAVE: Derecho de acceso a la información pública, transparencia, protección del informante, Suecia.

CONTENIDOS: 1.- El alcance constitucional del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública y de la libertad de los empleados públicos para comunicar información pública. 2.- Rasgos principales de la regulación sueca del acceso a la información. A.- *Estructura*. B.- *Reconocimiento del derecho y finalidad*. C.- *Límites*. D.- *Ámbito*. E.- *Procedimiento y recursos*. F.- *Síntesis*. 3.- La protección del denunciante. A.- *El derecho de todos, incluidos los empleados públicos, a transmitir información con protección del anonimato y prohibición de represalias*. B.- *La distinción de la confidencialidad y la confidencialidad cualificada en relación con la transmisión de documentos o de información*. C.- *La transposición de la Directiva 2019/1937*. D.- *Síntesis*. - Bibliografía.

Access to public information and whistleblower protection in Sweden: Distinctive traits

ABSTRACT: This paper presents the main features of the right of access to public information and the protection of informants in Sweden. Its historical recognition, as a pioneer country, and the intrinsic relationship between the two are analyzed. Sweden has a detailed and advanced regulation of the right of access, whose greatest specificities are the extent of constitutional legislation and its historical and systematic connection with freedom of the press. However, weaknesses are also observed from a comparative perspective, including the Spanish one, mainly the limitation in terms of the scope of obligated subjects, the lack of substantive and procedural guarantee regarding the interests of third parties affected by the information and the existence of gaps in the full judicial control of the decisions taken by any of the obligated subjects. Regarding the protection of the informants, it was already provided for in the public sphere in the Law on Freedom of the Press and in the Fundamental Law on Freedom of Expression. The Swedish Whistleblower Law of 2021, which has transposed the 2019 Directive, is, therefore, directly applicable to the private sphere and only supplementary to the public sphere. It has been the subject of two main criticisms: from the workers' point of view, it requires employees to carry out complex assessments, which creates uncertainty; and from the businessmen's point of view, it threatens trade secrets.

KEYWORDS: Right of access to public information, transparency, whistleblower protection, Sweden.



1.- El alcance constitucional del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública y de la libertad de los empleados públicos para comunicar información pública

La radical trascendencia del derecho de acceso a la información pública en Suecia es imposible de exagerar. Fue el primer país en reconocerlo, con una diferencia de siglos respecto de los demás, y, como ha señalado algún autor, existe un consenso abrumador en ese país sobre la idea de que la centralidad de este derecho y, en general, de la libertad de información, como elemento distintivo de la democracia sueca, como una singular herencia constitucional, política y cultural – algo que, como advierte el mismo autor, ha de ser relativizado en la actualidad a la luz de un análisis comparado –¹.

En efecto, Suecia fue el primer país del mundo en proclamar el derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos y el de los empleados públicos a divulgar información de la que tuvieran conocimiento, directamente o a través de intermediarios². Lo hizo en la Ley de Libertad de Prensa de 1766 –anterior como puede comprobarse a las declaraciones de derechos estadounidense o francesa–. A la mencionada Ley se le dio alcance constitucional e irrevocable³, como de forma expresiva proclamaba la propia orden por la que fue sancionada por el Monarca⁴. Esta norma, que entroncaba con los ideales liberales de la Ilustración, se aprobó, no por casualidad, en la conocida como “era de la libertad” (*Frihetstiden*) (1719-1772), caracterizada por la convivencia de un Parlamento fuerte, con dos partidos –los *Hats*,

¹ Bergström y Ruotsi (2018, 7), que remiten al respecto a la propia Declaración (47) del Reino de Suecia sobre gobierno abierto, anexa al Acta de Adhesión de la Unión Europea.

² Sobre los orígenes históricos del reconocimiento del derecho de acceso en Suecia, seguimos en esta exposición a Hirschfeld (2017) y a Riekkinen y Suksi (2015). Tiene un gran interés a nuestros efectos VVAA (2017).

³ Aprobada por los Estados reunidos en la Dieta el 2 de diciembre de 1766, con fundamento en las leyes reguladoras del gobierno de la Nación de 1720 y de la Dieta de 1723. Ambas leyes eran consideradas normas fundamentales y no contemplaban la libertad de prensa, de tal modo que desde entonces la Ley de Libertad de Prensa pasó a considerarse una norma complementaria de la misma categoría. Al no contradecir a esas normas que reflejaban la constitución material del Reino, y tal y como establecían ambas, pudo ser aprobada por la Dieta por tres de los cuatro Estados –el clero, la burguesía y el campesinado propietario, mientras que la nobleza votó en contra por discrepancias en algunos de sus puntos– y fue sancionada por el Monarca (por lo que formalmente tenía naturaleza de “orden”). Utilizo los términos “ley”, “constitución” u “orden” por adaptación a las categorías contemporáneas.

⁴ Así, proclamaba en su sección 14, en su traducción al inglés: “And in order that Our loyal subjects may in future possess that complete confidence with regard to the assured preservation of the freedom of writing and of the press outlined here that an irrevocable fundamental law provides, We herewith wish to declare that no one, whoever he may be, on pain of Our Royal displeasure, shall dare to advocate the slightest elaboration or limitation of this gracious ordinance, much less attempt on his own authority to achieve such a limitation to a greater or lesser extent, and that not even We Ourselves will permit anyone to make the slightest modification, alteration or explication that could lead to the curtailment of the freedom of writing and of the press.”



"conservadores", y los *Caps*, "progresistas"⁵– y un Monarca débil. Pretendía posibilitar el conocimiento, el debate y la rendición de cuentas en relación con la actuación de todos los poderes del Estado y los posibles abusos e ilegalidades que pudieran cometerse⁶.

La idea de la libertad de prensa había sido ya formulada en la Inglaterra de finales del siglo XVII, pero, en un contexto marcado por la censura y el secreto de los archivos, la radical novedad de esta norma consistió en reconocer la libertad de prensa en un instrumento jurídico de alcance constitucional, que incluía, entre otros, el derecho al libre acceso a la información, el derecho de los empleados públicos a divulgarla por sus propios medios o a través de terceros y la garantía del anonimato de la fuente. De este modo, y centrándonos en lo referente a la información pública, los artículos 6 a 11 reconocían el derecho de cualquier súbdito a acceder a todo documento creado o recibido por autoridades públicas, tribunales, el Monarca, el Gobierno o los Estados, sin necesidad de acreditar interés personal, con sanción a los empleados públicos en caso de incumplimiento consistente en la pérdida del empleo, que podía ser adoptada por el *Chancellor of Justice*. La Ley reconocía algunos límites, referidos a asuntos penales en que hubiera habido reconciliación de las partes, asuntos religiosos o familiares, asuntos ministeriales secretos o negociaciones internacionales, siendo la regla el acceso y la excepción los límites.

Tras diversas vicisitudes históricas⁷, en 1949 se aprobó la actual Ley de Libertad de Prensa (*Tryckfrihetsförordningen*, en adelante LLP), que regula el derecho de acceso a los documentos públicos en su capítulo 2.

En 1974 se aprobó la actual Constitución o "Instrumento de Gobierno" (*Regeringsformen*, en adelante, IG) cuya declaración introductoria afirma que "la democracia sueca se funda en la libre formación de opinión (junto al sufragio

⁵ Valgan de nuevo estas caracterizaciones sacadas de contexto.

⁶ En su elaboración, puede decirse que el mayor protagonismo estuvo repartido entre su principal inspirador intelectual, Peter Forsskal y su impulsor político, Anders Chydenius. El primero era un discípulo de Carl von Linneus y autor de *Pensamientos sobre la libertad civil*. Una semblanza en Nokkala (2017) También en Fredrik, Bergström y Ruots (2018, 9). El segundo era un clérigo de origen en la actual Finlandia y parte de los Estados en el partido *Caps*, influenciado por las ideas de la ilustración y defensor del libre comercio, la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores o la libertad religiosa. Fue un defensor del mandato imperativo de los integrantes de la Dieta y, no logrando imponerlo, vio el reconocimiento del derecho de acceso como una forma de exigir la rendición de cuentas. Como ocurre tantas veces en la historia, no llegó a ver culminado su éxito como representante estamental, ya que pocos meses antes, ese mismo año, fue revocada su representación. Se habla de él como el Adam Smith de Escandinavia. En inglés, una semblanza en Björkstrand (2017). También en Bergström y Ruotsi (2018, 8).

⁷ La Ley de 1766 fue revocada, como todas las posteriores a 1680, tras el golpe de estado del Monarca Gustavo III de 1772 con el apoyo del Ejército, y volvió a retomar su vigencia como ley constitucional en 1809, con la aprobación de la nueva Constitución (Instrumento de Gobierno, *Regeringsformen*). En 1812 se aprobó una nueva Ley de Libertad de Prensa.



universal e igualitario). Esta libre formación de opinión se protege por un conjunto de derechos acogidos en el IG bajo el rótulo de "libertades de opinión" pero, en el caso de la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información, el IG remite su regulación a la LLP⁸, ley que se cualifica como ley constitucional en el propio IG⁹. De esta forma, se "constitucionaliza" todo el contenido de la LLP, incluido su entero capítulo 2.

En 1986, la Ley de la Administración complementó la regulación de la LLP en relación con las obligaciones de publicidad activa.

En 1991 se aprobó, también con rango de ley constitucional, la Ley fundamental de Libertad de Expresión (*Yttrandefrihetsgrundlag*, en adelante, LFLE), aplicable a la expresión en medios de comunicación diferentes a la prensa (radio, televisión, internet)¹⁰.

Finalmente, en 2009 se aprobó la Ley de Acceso Público a la información y Secreto (*Offentlighet- och sekretesslagen*, en adelante, LAPIS), que desarrolla la LLP y la LFLE, pormenorizando las normas sobre secreto o confidencialidad; esto es, establece los casos en que prevalece la publicidad o el secreto respecto de cada uno de los

⁸ Artículo 1 del capítulo segundo. " A toda persona se le garantizarán los siguientes derechos y libertades en sus relaciones con las instituciones públicas: 1. libertad de expresión: es decir, la libertad de comunicar información y expresar pensamientos, opiniones y sentimientos, ya sea de forma oral, gráfica, escrita o de cualquier otra forma; 2. libertad de información: es decir, la libertad de obtener y recibir información y de familiarizarse de otro modo con las declaraciones de otros; 3. libertad de reunión: es decir, la libertad de organizar o asistir a reuniones con fines de información o de expresión de opinión o con cualquier otro fin similar, o con el fin de presentar obras artísticas; 4. libertad de manifestación: es decir, la libertad de organizar o participar en manifestaciones en un lugar público; 5. libertad de asociación: es decir, la libertad de asociarse con otros para fines públicos o privados; y 6. libertad de culto: es decir, la libertad de practicar la propia religión solo o en compañía de otros. Se aplicarán las disposiciones de la Ley de Libertad de Prensa y la Ley Fundamental sobre Libertad de Expresión en materia de libertad de prensa y la correspondiente libertad de expresión en sonido, radio, televisión y determinadas transmisiones similares, así como en películas, grabaciones de vídeo, grabaciones sonoras y otras grabaciones técnicas. La Ley de libertad de prensa también contiene disposiciones relativas al derecho de acceso a los documentos oficiales."

⁹ Artículo 3 del capítulo 1.

¹⁰ La Constitución está integrada por cuatro leyes fundamentales, diseñadas para proteger la democracia y por ello con un procedimiento de reforma reforzado. Son el Instrumento de Gobierno – que contiene los principios básicos de la democracia sueca, esto es, el sistema de gobierno, la división de poderes y los derechos y libertades fundamentales, la estructura territorial de poderes o los propios mecanismos de reforma constitucional–, la Ley de Sucesión, la Ley de Libertad de Prensa y la Ley fundamental de libertad de expresión. Su reforma requiere ser aprobada en una doble votación al mismo proyecto en el Parlamento mediante unas elecciones generales entre ambas aprobaciones, marcadas precisamente por el debate sobre la pertinencia de ese proyecto de reforma. Además, tras la primera votación, el Parlamento puede decidir someter la reforma a referéndum, que solo es vinculante si el resultado es contrario a la reforma, en cuyo caso no puede llevarse a cabo. Además, la Ley del Parlamento tiene una posición intermedia entre ley constitucional y ordinaria, ya que, además de por el procedimiento antes señalado, puede también ser reformada en una sola votación si se reúne el voto favorable de al menos las tres cuartas partes de los emitidos, siempre que supongan más de la mitad del número total de parlamentarios.



bienes públicos o privados que conforme a ambas leyes pueden justificar una limitación al derecho de acceso. Además, amplía el ámbito subjetivo del derecho de acceso a empresas municipales y algunos sujetos privados, regula los registros de documentos o los recursos frente a denegaciones o condicionamientos al acceso ante tribunales administrativos¹¹.

2.- Rasgos principales de la regulación sueca del acceso a la información

En los siguientes párrafos, trataremos de destacar los rasgos principales de la regulación sueca del acceso a la información contenida en el capítulo segundo de la LLP, con alguna referencia a su desarrollo en la Ley de Acceso Público a la información y Secreto, LAPIS de 2009, bien de una forma puramente principal, en lo que nos interesa para nuestro discurso¹².

A.- Estructura

La LLP proclama el derecho de los ciudadanos a acceder a la información y expresa su finalidad (artículo 1), enumera los bienes públicos y privados que pueden justificar el establecimiento de límites por parte del legislador (artículo 2), delimita el alcance de la noción de documentos oficiales (artículos 3 al 14), diseña el procedimiento y las modalidades de acceso (artículos 15 a 20), establece previsiones sobre los documentos oficiales en poder de sujetos privados (artículos 21 a 22) y remite a la ley el establecimiento de previsiones sobre almacenamiento y expurgo (artículo 23).

B.- Reconocimiento del derecho y finalidad

La LLP reconoce el derecho de acceso al que anuda una triple finalidad: favorecer el libre intercambio de opiniones, la disponibilidad de información completa y la libertad de creación artística¹³.

C.- Límites

La LLP estableció previsiones en relación con los límites que se incorporaron posteriormente a la LFLE. Se trata de un listado cerrado de bienes públicos y privados en los que puede ampararse el legislador ordinario para restringir el derecho de acceso cuando sea necesario. La singularidad sueca consiste, pues, en que las limitaciones han de ser escrupulosamente especificadas en una ley especial

¹¹ A su vez, la LAPIS se desarrolla en una Orden del mismo título.

¹² Una síntesis en inglés en Ministerio de Justicia de Suecia (2020). Hemos traducido los preceptos para mayor facilidad de comprensión y profundización por el lector.

¹³ *Acceso público a los documentos oficiales*. Artículo 1: "Toda persona tendrá derecho a tener libre acceso a los documentos oficiales, a fin de favorecer el libre intercambio de opiniones, la disponibilidad de información completa y la libertad de creación artística."



o, si se juzga más apropiado en un caso particular, en otra norma a la que se remita dicha ley. Con base en esa ley especial el Gobierno puede también establecer reglas aún más detalladas mediante orden. La ley especial puede también autorizar al Parlamento o al Gobierno para permitir la entrega de un documento particular a la vista de las circunstancias¹⁴. Basta confrontar la regulación general de la LLP y de la LFLE con la regulación de los límites en el Convenio europeo de acceso a los documentos públicos de 18 de junio de 2009 para observar la evidencia influencia del modelo sueco¹⁵.

En la actualidad, la ley ordinaria a la que llama la LLP para establecer detalladamente los casos en que prevalece la transparencia o el secreto es, como se indicó antes, la LAPIS. La LAPIS contempla algunos casos excepcionales de límites absolutos (léase, "por materias"), pero la mayor parte de los casos son límites relativos, esto es, sujetos al test del daño. En unos casos, la formulación parte de la publicidad como regla, siendo la excepción la reserva si la publicidad puede originar un daño para el bien protegido; en otros casos, a la inversa, la formulación parte de la reserva, siendo la excepción la publicidad en el caso de que resulte evidente que no se producirá un daño. En ocasiones, también se aplica el test de la ponderación: pese a que dar la información pueda generar un daño, prevalece el acceso a la información, sea por

¹⁴ *Restricciones al acceso público a los documentos oficiales*. Artículo 2: "El derecho de acceso a los documentos oficiales sólo podrá restringirse si la restricción es necesaria respecto de: 1. la seguridad del país o sus relaciones con otro Estado o una organización internacional; 2. la política fiscal, monetaria o cambiaria central del país; 3. la inspección, control u otras actividades de supervisión de una autoridad pública; 4. el interés de prevenir o perseguir el delito; 5. los intereses económicos de las instituciones públicas; 6. la protección de las circunstancias personales o económicas de las personas; o 7. la preservación de especies animales o vegetales. Cualquier restricción del derecho de acceso a los documentos oficiales deberá especificarse escrupulosamente en una disposición de una ley especial o, si se considera más apropiado en un caso particular, en otra norma a la que se refiera la ley especial. No obstante, con base en esa disposición, el Gobierno puede dictar normas más detalladas para su aplicación mediante orden. El Parlamento o el Gobierno podrán ser autorizados, en virtud de una disposición conforme al apartado dos, a permitir la divulgación de un documento determinado, teniendo en cuenta las circunstancias."

¹⁵ *Posibles límites al acceso a los documentos públicos*. Artículo 3: "1) Cada Parte puede limitar el derecho del acceso a los documentos públicos. Los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de: a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; b) la seguridad pública; c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; d) las investigaciones disciplinarias; e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; f) la intimidad y otros intereses privados legítimos; g) los intereses económicos y comerciales; h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; j) el medio ambiente; o k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto. Los Estados interesados, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, pueden declarar que las comunicaciones oficiales con la Familia Real y su Casa Real o el Jefe de Estado también están incluidas entre las posibles limitaciones. 2) El acceso a la información contenida en un documento oficial puede ser rechazado si puede o probablemente pueda dañar los intereses mencionados en el párrafo 1, a menos que haya un interés público que prevalezca en dicha revelación. 3) Las Partes considerarán la posibilidad de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites mencionados en el párrafo 1 dejen de ser aplicables."



razones públicas¹⁶ o privadas¹⁷. A veces hay otras condiciones, como que el tercero afectado por la información haya pedido que se aplique el secreto. También se prevén límites temporales. El procedimiento para el examen de los límites es gradual, analizándose sucesivamente, en el caso de que la respuesta sea afirmativa (pues si es negativa no se pasa al siguiente escalón), 1º) si se está ante un supuesto de los contemplados como límite al derecho de acceso; 2º) si conceder el acceso provocaría un daño; 3º) si pese a ello puede darse porque una norma así lo prevea, y, 4º) si se puede eliminar el daño con restricciones a la divulgación o uso, en cuyo caso se da con una reserva.

D.- Ámbito

La LLP considera documento¹⁸ oficial¹⁹ la información contenida en cualquier formato, siempre que esté en poder²⁰ de los sujetos obligados (entre los que se incluye no solo el Ejecutivo sino también el Parlamento y las asambleas locales²¹, así

¹⁶ Por ejemplo, cuando es necesario consultar a un experto independiente, cuando la finalidad es para investigación, cuando se trata de información ambiental de gran importancia, en especial, sobre emisiones, cuando lo solicita otra autoridad para el ejercicio de sus competencias, salvo en caso de datos personales de salud o servicios sociales...

¹⁷ Por ejemplo, en casos judicializados o en materia sancionadora o disciplinaria cuando se necesita la información para hacer efectivo el derecho de defensa.

¹⁸ *Documento*. Artículo 3. "Se entiende por documento cualquier material o grabación escrita o pictórica que sólo pueda leerse, escucharse o comprenderse de otro modo utilizando dispositivos técnicos."

¹⁹ *Documento oficial*. Artículo 4. "Un documento es oficial si está en poder de una autoridad pública y si puede considerarse, con arreglo a los artículos 9 o 10, que ha sido recibido o redactado por dicha autoridad.

²⁰ *Documento en poder de una autoridad pública*. Artículo 6: "Se considerará que una grabación en virtud del artículo 3 está en poder de una autoridad pública si está a disposición de la autoridad utilizando dispositivos técnicos que la propia autoridad emplea para la comunicación en una forma tal que pueda ser leída, escuchada o comprendida de otro modo. Sin embargo, se considera que una recopilación de información extraída de material registrado para el procesamiento electrónico de datos está en poder de la autoridad sólo si ésta puede ponerla a disposición utilizando medios rutinarios, a menos que se disponga lo contrario en el artículo 7." Artículo 7: "Una compilación conforme al párrafo dos del artículo 6 no se considera en poder de la autoridad si contiene datos personales y, en virtud de una ley u orden, la autoridad no tiene el poder de hacer que la compilación esté disponible. Se entiende por datos personales cualquier dato que pueda ser referido directa o indirectamente a un particular." Artículo 8. "Una carta u otra comunicación dirigida personalmente a un funcionario de una autoridad pública se considerará documento oficial si se refiere a un caso u otro asunto que es competencia de la autoridad y si no está dirigida al destinatario. únicamente en su calidad de titular de otro cargo."

²¹ *Sujeto equiparado a una autoridad pública*. Artículo 5. "A los efectos del presente Capítulo, el Parlamento y cualquier asamblea de gobierno local con poderes de toma de decisiones se equipara a una autoridad pública."



como una serie de sujetos privados en atención a las tareas que desarrollan²²), haya sido recibida²³ o redactada²⁴ por ellos²⁵. Se establecen reglas específicas respecto

²² *Documentos oficiales en poder de un organismo privado.* Artículo 21. "Si las actividades de una autoridad pública van a ser asumidas por un organismo privado, la ley podrá establecer que el Gobierno, o una asamblea de gobierno local con poderes de decisión, pueda determinar que los documentos oficiales relativos a las actividades, y que el organismo requiera para su funcionamiento, podrán ser transferidos a la custodia de dicho organismo, sin que los documentos dejen por ello de ser oficiales. Respecto de los documentos transferidos de conformidad con los artículos 15 a 20, dicho organismo se equiparará a una autoridad pública. Artículo 22. También podrá estar previsto por ley que el Gobierno pueda determinar que los documentos oficiales puedan ser transferidos a la Iglesia de Suecia, o a cualquier parte de su organización, para su custodia, sin que por ello los documentos dejen de ser oficiales. Esto se aplica a los documentos recibidos o redactados a más tardar el 31 de diciembre de 1999 por: 1. autoridades públicas que ya no existen y que desempeñaban tareas relacionadas con las actividades de la Iglesia de Suecia; o 2. Asambleas de toma de decisiones de la Iglesia de Suecia. Con respecto a los documentos transferidos de conformidad con los artículos 15 a 20, la Iglesia de Suecia y cualquier parte de su organización se equiparán a una autoridad pública."

²³ *Documento recibido.* Artículo 9. Un documento se considera recibido por una autoridad pública cuando ha llegado a ella o se encuentra en poder de funcionario competente. En cambio, una grabación con arreglo al artículo 3 se considerará recibida por la autoridad cuando otra persona la haya puesto a su disposición en la forma indicada en el artículo 6. Los documentos de concurso, las ofertas y demás documentos similares que hayan sido anunciados se entregarán en sobre cerrado y se considerarán no recibidos antes de la hora señalada para su apertura. Las medidas adoptadas únicamente como parte del procesamiento técnico o del almacenamiento técnico de un documento que una autoridad pública haya puesto a disposición no se considerarán como que el documento ha sido recibido por dicha autoridad."

²⁴ *Documento redactado.* Artículo 10. "Un documento se considera redactado por una autoridad pública cuando ha sido expedido. Un documento que no ha sido expedido se considerará redactado cuando el asunto al que se refiere haya sido definitivamente resuelto por la autoridad, o, si el documento no se refiere a un asunto específico, cuando haya sido finalmente verificado y aprobado por la autoridad, o de otra manera ha recibido forma definitiva. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado uno, se aplicará lo siguiente: 1. Se considerará que los libros diarios, libros de contabilidad, registros u otras listas que se lleven de forma continuada han sido redactados cuando el documento ha sido preparado para su anotación o inscripción; 2. Las sentencias judiciales y demás decisiones que se pronuncian o dictan de la forma prevista en la ley, o los registros y otros documentos en la medida en que se refieran a tales decisiones se considerarán redactados cuando la decisión haya sido pronunciada o enviada; 3. Se considerarán elaborados otros registros y memorandos comparables en poder de una autoridad pública cuando el documento haya sido finalmente verificado y aprobado por la autoridad o haya recibido de otro modo su forma definitiva. El párrafo 3 no se aplica a los registros de los comités del Parlamento, los auditores de las autoridades locales, las comisiones de investigación designadas por el gobierno o las autoridades locales cuando se refieran a un asunto tratado únicamente con el fin de preparar el asunto para su decisión."

²⁵ *Documento transferido dentro de una autoridad.* Artículo 11. "Si un organismo que forma parte o está asociado a una autoridad pública ha transferido un documento a otro organismo dentro de la misma autoridad, el documento sólo se considerará recibido o redactado si los organismos en cuestión actúan como entidades independientes, en relación entre sí. Lo mismo se aplica si un documento ha sido presentado con el fin de transferirlo en la forma indicada en el párrafo primero."



de la información auxiliar o de apoyo²⁶, así como una especificación de los documentos que no se consideran oficiales²⁷.

E.- Procedimiento y recursos

Como regla general, no se exige la identificación del solicitante de acceso ni la motivación de la solicitud, pero si concurre un límite, en algunos casos la autoridad tiene que conocer la identidad y la motivación para determinar si procede el acceso²⁸. En ese caso, si no se identifica el solicitante y aporta una motivación, se considera que renuncia a la solicitud. Esta regla enlaza con la previsión de que, en algunas circunstancias, una autoridad puede facilitar el documento sujeto a restricciones de uso, por ejemplo, no publicarlo o solo para la finalidad de investigación.

²⁶ *Memorándums, anteproyectos y borradores*. Artículo 12. "Un memorando que haya sido elaborado ante una autoridad pública, pero que no haya sido enviado, no se considerará documento oficial ante dicha autoridad después del momento en que se consideraría redactado con arreglo al artículo 10. No obstante, se considerará redactado si ha sido aceptado para su presentación e inscripción. Se entiende por memorando cualquier memoria u otra nota o registro elaborado únicamente para la preparación o presentación oral de un asunto, pero no la parte del mismo que aporte información fáctica al asunto".

No se consideran documentos oficiales los anteproyectos o borradores de decisiones o comunicaciones escritas de una autoridad pública y otros documentos similares que no hayan sido enviados. Sin embargo, se considerarán documentos oficiales si han sido aceptados para su presentación y registro."

²⁷ *Documentos que no se consideran documentos oficiales*. Artículo 13. "Un documento en poder de una autoridad pública únicamente con fines de procesamiento técnico o almacenamiento técnico en nombre de otra parte no se considera un documento oficial en poder de esa autoridad. Un documento en posesión de una autoridad pública con el único fin de recrear información que se ha perdido en el sistema habitual de procesamiento electrónico de datos de la autoridad (copia de seguridad) no se considera un documento oficial. Artículo. 14. No se consideran documentos oficiales: 1. cartas, telegramas u otros documentos similares entregados o redactados por una autoridad pública con el único fin de transmitir una comunicación; 2. avisos u otros documentos entregados o redactados por una autoridad pública únicamente con el fin de ser publicados en una publicación periódica bajo los auspicios de la autoridad; 3. los impresos, las grabaciones sonoras o de imágenes u otros documentos que formen parte de una biblioteca o depositados por un particular en un archivo público con el único fin de conservarlos y conservarlos, o con fines de investigación y estudio, y las cartas privadas, escritas materia o grabaciones transferidas de otro modo a una autoridad pública únicamente para los fines mencionados anteriormente; y 4. grabaciones del contenido de los documentos contemplados en el punto 3, si dichas grabaciones están en poder de una autoridad pública, cuando el documento original no se considere un documento oficial. Las disposiciones del apartado 3 del apartado uno relativas a los documentos que forman parte de una biblioteca no se aplican a las grabaciones conservadas en bases de datos a las que una autoridad pública tiene acceso en virtud de un acuerdo con otra autoridad pública, si la grabación es un documento oficial en posesión de esa autoridad."

²⁸ Artículo 18. "Ninguna autoridad pública está autorizada a investigar la identidad de una persona a raíz de una solicitud de examinar un documento oficial o indagar sobre el objeto de su solicitud, salvo en la medida en que sea necesario para permitir a la autoridad juzgar si existe algún obstáculo para la entrega del documento."



La solicitud de acceso debe dirigirse al empleado público que custodia el documento²⁹. Al respecto, la LAPIS prevé la puesta en funcionamiento de un registro descriptivo de documentos, conectando con la Ley de Archivos. Todos los documentos deben registrarse, salvo los de poca importancia (recortes de prensa, publicidad, circulares...)³⁰. Cuando se registran los documentos, se pueden marcar con un marcador o sello de secreto³¹. En esos casos, funciona tan solo como una advertencia y será la autoridad que los marcó la que decida sobre la solicitud de acceso siguiendo las normas generales.

El sujeto obligado debe dar satisfacción del derecho de acceso de forma inmediata si es posible, o, en caso contrario, a la mayor brevedad posible, *in situ* y de forma gratuita, y se permite su copia. En caso de que proceda el acceso parcial, debe facilitarse la parte no afectada por el límite mediante transcripción o copia³². Se establecen reglas específicas respecto de las copias³³.

²⁹ Artículo 17. "La solicitud de examen de un documento oficial se presenta a la autoridad pública que posee el documento. La solicitud es examinada y aprobada por la autoridad indicada en el párrafo primero. Sin embargo, si existen motivos especiales, podrá establecerse en una disposición del párrafo segundo del artículo 2 que, en aplicación de esta disposición, el examen y la aprobación recaerán en otra autoridad pública. En el caso de un documento de importancia fundamental para la seguridad del país, también podrá establecerse mediante ordenanza que sólo una autoridad determinada tendrá derecho a examinar y aprobar las cuestiones relativas a la liberación. En los casos antes mencionados, la solicitud será remitida sin demora a la autoridad competente."

³⁰ Capítulo quinto de la LAPIS.

³¹ Artículo 20: "Una nota relativa a los obstáculos a la expedición de un documento oficial sólo podrá hacerse en un documento cubierto por una disposición del párrafo segundo del artículo 2. Dicha nota hará referencia a la disposición correspondiente." Se desarrolla en el artículo 5 del capítulo quinto de la Ley de Acceso Público a la Información y Secreto.

³² *El derecho de acceso a los documentos oficiales*. Artículo 15. "La persona que desee examinar un documento oficial al que el público tenga acceso deberá poder hacerlo inmediatamente, o lo antes posible, en el lugar donde se encuentre, y de forma gratuita, en forma tal que pueda leerse, escucharse o comprenderse de otro modo. Un documento también puede ser copiado, reproducido o utilizado para la transmisión de sonido. Si un documento no puede ponerse a disposición del solicitante sin divulgación de la parte del mismo que constituye material clasificado, el resto del documento se hará disponible para el solicitante en forma de transcripción o copia. Una autoridad pública no está obligada a poner a disposición un documento en el lugar donde se encuentra si esto presenta serias dificultades. Tampoco existe tal obligación con respecto a una grabación según el artículo 3 si al solicitante se le puede dar acceso a la grabación en una autoridad pública cercana, sin serios inconvenientes."

³³ *Copias de documentos oficiales*. Artículo 16. "Una persona que desee examinar un documento oficial también tiene derecho a obtener una transcripción o copia del documento, o la parte del mismo que pueda ser desvelada, a cambio de una tarifa fija. Sin embargo, una autoridad pública no tiene ninguna obligación de entregar material grabado para el procesamiento electrónico de datos en cualquier forma que no sea una copia impresa, excepto en la medida en que lo prevea una ley. Una autoridad pública tampoco tiene obligación alguna de proporcionar una copia de un mapa, dibujo, imagen o grabación en virtud del artículo 3, y que no haya sido registrado para el procesamiento electrónico de datos, si esto presentara dificultades y el documento pueda estar disponible en el lugar donde se encuentra. Las solicitudes de transcripciones o copias de documentos oficiales se atenderán con prontitud."



El responsable de conceder o no el acceso es, con carácter general, y con excepciones, el que custodia el documento, por ejemplo, el titular del registro³⁴.

Si se deniega la información o se da sujeta a reserva, debe advertirse al solicitante de la posibilidad de recurso. El recurso procede con carácter general ante un tribunal administrativo de apelación y de ahí al Tribunal supremo administrativo. En el caso de decisiones de los ministros el recurso se formula ante el Gobierno y, si se trata de decisiones del Gobierno o del Parlamento, no cabe recurso³⁵.

F.- Síntesis

Como hemos visto, Suecia cuenta con una regulación avanzada y aquilatada, tanto en la determinación detallada de los límites como del concepto de documento oficial o del procedimiento, marcado por la celeridad y la posibilidad de solicitudes anónimas, de la que hay un marcado orgullo nacional y que se ha considerado compatible *in totum* con el Derecho de la Unión europea³⁶. No obstante, se observan también puntos débiles en una perspectiva comparada, incluida la española, principalmente, diríamos, la limitación en cuanto al ámbito de sujetos obligados, la falta de garantía sustantiva y procedimental respecto de los intereses de los terceros afectados por la información y la existencia de lagunas en el control pleno judicial de las decisiones adoptadas por cualquiera de los sujetos obligados.

Como señalamos al comienzo, Suecia ha sido la gran precursora en materia de transparencia y acceso a la información. Actualmente, el principio de transparencia

³⁴ Artículo 17 del capítulo segundo de la Ley de Libertad de Prensa. "La solicitud de examen de un documento oficial se presenta a la autoridad pública que posee los documentos. La solicitud es examinada y aprobada por la autoridad indicada en el párrafo primero. Sin embargo, si existen motivos especiales, podrá establecerse en una disposición del párrafo segundo del artículo 2 que, en aplicación de esta disposición, el examen y la aprobación recaerán en otra autoridad. En el caso de un documento de importancia fundamental para la seguridad del país, también podrá establecerse mediante ordenanza que sólo una autoridad determinada tendrá derecho a examinar y aprobar las cuestiones relativas a la entrega de la información. En los casos antes mencionados, la solicitud será remitida sin demora a la autoridad competente." Se desarrolla en el artículo 3 del capítulo sexto de la Ley de Acceso Público a la Información y Secreto.

³⁵ Artículo 19 del capítulo segundo. "Si algún sujeto que no sea el Parlamento o el Gobierno rechaza una solicitud de examinar un documento oficial, o divulga dicho documento con una condición que restrinja el derecho del solicitante a revelar su contenido o disponer de él de otro modo, el solicitante puede apelar contra la decisión. El recurso de apelación contra la decisión de un ministro se interpondrá ante el Gobierno y el recurso contra la decisión de otra autoridad se interpondrá ante un tribunal de justicia. La ley a la que se refiere el artículo 2 establecerá con mayor detalle cómo se interpondrá un recurso contra una decisión con arreglo al apartado uno. Dicho recurso siempre será examinado con prontitud. Se aplican disposiciones especiales al derecho de apelar contra las decisiones de las autoridades del Parlamento."

³⁶ Al respecto, por ejemplo, refieren Bergström y Ruotsi (2018, 13), como en el momento de la adhesión, tanto el Gobierno como el Parlamento, en diversos documentos, consideraron que todas las normas sectoriales europeas que establecen previsiones de confidencialidad tenían todas su correspondencia en las previsiones de secreto de la LAPI.



y gobierno abierto se ha ido extendiendo en todo el mundo, y particularmente, en Occidente, con una regulación en buena parte común a todos los sistemas jurídicos³⁷. Las mayores especificidades son dos. La primera, la extensión de la legislación constitucional, dado que, en el Derecho comparado, solo algunos países acogen este derecho de forma expresa en sus Constituciones y, los que lo hacen, tan solo establecen sus caracteres más esenciales, y dejan a la ley ordinaria la regulación detallada. Es lo que pasa también en el Derecho de la Unión Europea³⁸. La segunda, la conexión histórica y sistemática con la libertad de prensa. Como han señalado algunos autores, no es pacífico si la Ley de Libertad de Prensa de 1766 tuvo su impulso inicial en el derecho a divulgar ideas o en la exigencia de ejercicio transparente del poder, pero, en todo caso, la conexión entre uno y otro era clara y eran derechos hasta cierto punto indistintos, como ocurría también en la Ley de Libertad de Prensa de 1812. No fue hasta la actual LLP de 1949 cuando los dos conceptos aparecieron ya como claramente separados, pero la relación entre ellos sigue siendo fuerte. De hecho, las reglas constitucionales del acceso a la información siguen ubicadas en el contexto de la libertad de prensa y no en el catálogo general de derechos de los ciudadanos, lo que se debe no solo a un pasado común sino al énfasis en la idea de que el derecho de acceso cumple su función general en especial cuando es utilizado por los representantes de partidos políticos, de otras organizaciones o de los medios de comunicación, y no por los ciudadanos para intereses particulares. Además, la LLP de 1949 reforzó, como veremos, los vínculos entre libertad de prensa y derecho de acceso mediante la introducción de una protección constitucional para aquellos que transmiten información a los medios, conocida como la "libertad de informar" (*meddelarfriheten*).

³⁷ En ese sentido, Bergström y Ruotsi (2018, 14-16). Nosotros mismos lo hemos constatado en múltiples trabajos. Por todos, en Guichot, E. (2023, 27-29).

³⁸ Artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso público a los documentos del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión. Sobre este sistema, con un análisis también de Derecho comparado de los Estados miembros, Guichot, E., *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.



3.- La protección del denunciante

A.- El derecho de todos, incluidos los empleados públicos, a transmitir información con protección del anonimato y prohibición de represalias

Como se ha notado, *supra*, la Ley de Libertad de Prensa de 1766 reconoció, junto al derecho de todas las personas a acceder a la información oficial, el derecho a divulgar, incluso de forma anónima, a través de intermediarios o directamente, la información de la que tuvieran conocimiento. Este derecho se atribuyó a todas las personas, incluidos, pues, los que podemos calificar genérica y atemporalmente de "empleados públicos". De este modo, en un contexto de pujanza de las ideas ilustradas liberales, tanto el derecho de acceso como la libertad de comunicar información coadyuvaron, de forma contemporánea, al control ciudadano del ejercicio del poder.

La LLP de 1946 reconoció también el derecho a divulgar información³⁹, incluyendo el anonimato en su ejercicio⁴⁰ y la prohibición de revelar las fuentes cuando éstas no

³⁹ Como dispone el artículo 1, apartado segundo del capítulo primero: "La libertad de prensa significa la libertad de toda persona de expresar sus pensamientos, opiniones y sentimientos en forma impresa, de publicar documentos oficiales y, en general, de comunicar información sobre cualquier tema." Conforme al artículo 7 del capítulo primero: "Todas las personas serán libres de comunicar información sobre cualquier tema, para el propósito de la publicación impresa (libertad de comunicar información). Esta libertad se refiere a información proporcionada a: un autor u otra persona que pueda considerarse el creador del material contenido en un impreso asunto; el editor o la redacción del impreso; o una empresa que proporciona profesionalmente noticias u otro tipo de información a publicaciones periódicas. Toda persona tendrá además derecho a obtener información sobre cualquier tema, para el propósito de la publicación impresa, o para comunicar información conforme al párrafo uno (libertad para obtener información). No se permitirá ninguna restricción de estas libertades salvo en virtud de esta Ley." Sobre el alcance de estos principios, Bergström y Ruotsi (2018, 14-18).

⁴⁰ El capítulo tercero de la LLP regula el "Derecho al anonimato". El capítulo segundo de la FLFE lo hace de forma similar. En esta nota y las siguientes reproducimos la traducción de los artículos de la primera. Artículo 1. "El autor de un escrito no estará obligado a hacer constar en él su nombre, seudónimo o pseudónimo. Lo mismo se aplica a una persona que haya comunicado información conforme al Capítulo 1, Artículo 7, y a un editor de material impreso que no sea una publicación periódica." Artículo 2. "Ninguna persona podrá investigar la identidad de un autor o de una persona que haya comunicado información conforme al capítulo 1, artículo 7, en los casos de responsabilidad, daños o efectos jurídicos especiales por un delito contra la libertad de prensa. Lo mismo se aplica a la identidad del editor de impresos no periódicos. Sin embargo, en el caso de escritos no periódicos, si el autor o editor ha sido identificado en la publicación por su nombre, o por medio de un seudónimo o alias asociado en el conocimiento general a una persona determinada, su responsabilidad se podrá analizar en el proceso. Del mismo modo se procederá si una persona ha reconocido en una declaración escrita que es el autor o editor, o ha hecho tal declaración voluntariamente durante el caso. No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, la cuestión de la responsabilidad por un delito contemplado en el Capítulo 7, Artículo 22 o 23, podrá examinarse en el mismo proceso judicial que los casos a que se refieren los párrafos uno y dos."



habían querido constar, con algunas excepciones⁴¹. En las décadas siguientes, para protegerlo, se añadieron, tanto en la LLP, para las publicaciones los medios escritos, como en la LFLE, para el caso de las publicaciones en medios no escritos, la prohibición de investigar la identidad de las fuentes⁴² y la de adopción de represalias⁴³. Estas prohibiciones se enfocaron inicialmente a la protección de los denunciantes del sector público y fueron posteriormente ampliando su campo de acción, al igual que el derecho de acceso, para alcanzar a sujetos privados que ejercen autoridad pública o prestan servicios públicos⁴⁴.

⁴¹ *Deber de confidencialidad*. Artículo 3. "Una persona que se haya dedicado a la producción o publicación de material impreso, o de material destinado a ser insertado en un material impreso, no podrá revelar lo que haya llegado a su conocimiento a este respecto sobre la identidad de un autor, una persona que haya informado comunicada conforme al Capítulo 1, Artículo 7, o un editor de material impreso no periódico. El deber de confidencialidad previsto en el párrafo uno se aplica de manera similar a una persona que de alguna otra manera haya participado en una empresa de publicación de material impreso, o en una empresa que proporcione profesionalmente noticias u otro material a publicaciones periódicas." Artículo 4. "El deber de confidencialidad previsto en el artículo 3 no se aplicará: 1. si la persona a cuyo favor opera el deber de confidencialidad ha dado su consentimiento para la divulgación de su identidad; 2. si el artículo 2, párrafo segundo, permite considerar la cuestión de la identidad; 3. si se trata de un delito previsto en el capítulo 7, artículo 22, párrafo uno, punto 1; 4. si se trata de un delito previsto en el Capítulo 7, artículo 21 o 22, párrafo uno, punto 2 o 3, y un tribunal de justicia considera necesario obtener información sobre si el acusado, o la persona sospechosa por motivos razonables de haber cometido el delito, ha comunicado información o contribuido a su elaboración. En tal caso, la información deberá proporcionarse durante el proceso; y 5. cuando, en cualquier otro caso, un tribunal considere de excepcional importancia, en relación con un interés público o privado, que la información relativa a la identidad se obtenga en el interrogatorio de los testigos o de una de las partes del proceso bajo juramento." En el examen previsto en el apartado 1, puntos 4 o 5, el tribunal se asegurará escrupulosamente de que no se formulen preguntas que puedan infringir el deber de confidencialidad más allá de lo permitido en cada caso concreto."

⁴² *Prohibición de indagaciones*. Artículo 5. "Una autoridad pública u otro organismo público no podrá investigar la identidad de: 1. el autor del material insertado o destinado a insertarse en un material impreso; 2. una persona que ha publicado o tiene la intención de publicar material sobre dicho asunto; o 3. una persona que haya comunicado información conforme al Capítulo 1, Artículo 7. La prohibición prevista en el párrafo primero no impide que se realicen investigaciones sobre la identidad cuando sea necesario a los efectos de un proceso u otra acción que no sea contraria a las disposiciones de esta Ley. En tales casos, se respetará el deber de confidencialidad previsto en el artículo 3."

⁴³ *Prohibición de represalias*. Artículo 6. "Una autoridad pública u otro organismo público no podrá actuar contra una persona porque ésta en material impreso haya hecho uso de su libertad de prensa o haya colaborado en dicho uso."

⁴⁴ En la década de los sesenta y setenta de inició un debate sobre la pertinencia de extender tanto la aplicación del derecho de acceso como la protección del denunciante al sector privado, que cuajó en los ochenta, a raíz de las privatizaciones, para extenderse a las empresas que ejercen autoridad pública. En los noventa, se previó en la Ley de Secretos Comerciales que la protección de estos secretos no ampara infracciones graves ni actividades criminales. En 2006 el derecho de acceso y la protección del denunciante se extendieron a las empresas municipales y en 2017 al sector de los servicios sociales.



En caso de infracción de la protección del anonimato y frente a las represalias, se previeron sanciones penales⁴⁵. En el caso de los procedimientos penales, se trata de delitos públicos perseguibles por el Canciller de Justicia.

B.- La distinción de la confidencialidad y la confidencialidad cualificada en relación con la transmisión de documentos o de información

En la LLP y en la LFLE se establecieron excepciones a la protección de la fuente para casos de los delitos contra la seguridad nacional (insurrección, alta traición o espionaje) o de infracción de las previsiones de la llamada "confidencialidad cualificada". Este último concepto requiere una explicación.

Los límites contemplados en la LLP y en la LFLE, y especificados en la LAPI se aplican tanto respecto del derecho de acceso a los documentos por los ciudadanos, como en relación con la divulgación *motu proprio* por los empleados públicos –en sentido amplio, que incluye a los que lo fueron o a los contratistas, siempre que sea información obtenida en el ámbito laboral–. Ahora bien, la LAPI distingue los casos generales de "confidencialidad" (*tystnadplikt*) de los de "confidencialidad cualificada" (*kvalificerad tystnadsplikt*), con una gran trascendencia: mientras que no se puede facilitar *documentos* que deban ser calificados como "secretos", ni a solicitud de un ciudadano ni por iniciativa de un empleado público, los empleados públicos sí pueden desvelar *información* relacionada con el contenido de esos documentos por sus propios medios o a través de los medios de comunicación, salvo en los casos de "secretos cualificados". La distinción se fundamenta en la idea de que los documentos constituyen una fuente con una fiabilidad difícil de cuestionar y que puede contener información de contexto cuya revelación produzca daños. Se considera que se consigue así un equilibrio entre libertad de expresión y secreto de los documentos, y que de lo contrario la restricción a la primera sería excesiva. El capítulo 13 LAPI contiene las reglas y el final de cada capítulo de las partes IV y VI

⁴⁵ *Sanciones*. Artículo 7. "Se impondrá una multa o una pena de prisión de hasta un año a quien: 1. con negligencia o dolo infrinja el deber de confidencialidad previsto en el artículo 3;¹² con negligencia o dolo inserte en un material impreso el nombre, seudónimo o seudónimo del autor o, en el caso previsto en el artículo 1, del editor o de la fuente, contra su voluntad;¹³ con negligencia o dolo, publique en material impreso, el nombre, seudónimo o seudónimo de una persona distinta del verdadero autor, editor o fuente;¹⁴ con dolo, realice indagaciones en violación del artículo 5; o 5. con dolo actúe en violación del artículo 6, si dicha acción constituye despido, notificación de finalización de contrato, imposición de una sanción disciplinaria o una medida similar. Podrán iniciarse procedimientos judiciales por un delito contemplado en los párrafos 1 a 3 sólo si la parte perjudicada ha denunciado el delito para su procesamiento."



fijan el alcance de los deberes de confidencialidad, disponiendo en qué casos se aplica un “secreto cualificado”⁴⁶.

La LLP y la LFLE contienen un listado de infracciones penales por revelación de secretos⁴⁷. Si un empleado público (o un investigador que accede a la información con la condición de la confidencialidad) revela un *documento* protegido por un “secreto” o facilita un *documento o información* protegida por un “secreto cualificado”, incurre en delito de violación del deber de confidencialidad, contemplado en el Código penal. Si es intencional, está sancionado con multa o prisión de hasta un año. Si es negligente, solo con multa⁴⁸. Si la revelación se hace con la finalidad de publicación, las sanciones penales están contempladas en la LLP y en la LFLE⁴⁹, exigen intencionalidad y solo se pueden investigar y perseguir por el Canciller de Justicia (*Justitiekanslern*) o bajo sus instrucciones⁵⁰, lo que como vimos se hace difícil dado que hay un derecho al anonimato y un deber de protección de la identidad de las fuentes.

A estos principios tan favorables a la divulgación de información hay que añadir que, de acuerdo con la LAPIS⁵¹, el secreto solo vincula a la autoridad que maneja o posee la información en razón de su cargo, y no a las demás personas que hayan podido conocerla, por ejemplo, por una vulneración por parte del empleado público de su deber de secreto profesional⁵².

⁴⁶ En cuando a la transmisión de documentos entre agencias, la regla es que se aplican las normas de secreto, pero hay excepciones específicas (por ejemplo, para la persecución de delitos) y se añade el deber de cooperar del artículo 8 de la Ley de la Administración, lo que implica que el secreto también puede ponderarse con otros factores. Además, puede desvelarse cuando es obvio que prevalece la necesidad de transparencia y puede hacerlo el Gobierno. Sobre esta cuestión, véase Cameron, I. (2024, 129-132).

⁴⁷ Sobre este tema, *vid.* Cameron. I. (2024, 127-129).

⁴⁸ Artículo 3 del capítulo vigésimo del Código penal.

⁴⁹ Artículo 22 del capítulo séptimo de la LLP establece: “Si una persona comunica información conforme al Capítulo 1, Artículo 7, párrafo uno, con el fin de publicarla en material impreso, haciéndose culpable de: 1. insurrección, alta traición, espionaje, espionaje grave, espionaje extranjero, espionaje extranjero, manejo grave y no autorizado de información secreta, traición, traición a un país o cualquier intento, preparación o conspiración para cometer tal delito; 2. divulgación indebida de un documento oficial al que el público no tiene acceso, o divulgación de dicho documento en contravención de una restricción impuesta por una autoridad pública en el momento de su divulgación, cuando el acto sea deliberado; o 3. incumplimiento deliberado del deber de confidencialidad, en los casos especificados en una ley especial, se aplican las disposiciones legales relativas a la responsabilidad por tal delito (...)”

⁵⁰ El artículo 3 del capítulo noveno de la LLP dispone: “El Canciller de Justicia es también fiscal único en las causas relativas a delitos contra la libertad de comunicar y obtener información conforme al Capítulo 7, Artículos 22 y 23. Esto se aplica a condición de que estos casos se refieran a la libertad de prensa en virtud del Capítulo 12, Artículo 1 (...)”

⁵¹ Capítulo 2.

⁵² Bergström y Ruotsi (2018, 6).



C.- La transposición de la Directiva 2019/1937

Este reconocimiento tan amplio de la libertad de transmitir información, incluido su ejercicio por parte de los empleados públicos y personas relacionadas con las autoridades públicas, con previsión de medidas contundentes para garantizar el anonimato y prohibir las represalias, hizo que, en Suecia, la transposición de la Directiva 2019/1937 fuera rápida, porque la protección del denunciante era ya una parte de la cultura legal.

Así, en 2016 se aprobó la primera Ley del *whistleblower* (*visselblasning*), referida tanto al sector público como privado, bajo la idea de que reportar malos funcionamientos (*wrongdoings*), esto es, desvelar delitos o abuso de fondos públicos sirve al interés público, es decir, beneficia a la sociedad en su conjunto. La Ley preveía además una inversión de la carga de la prueba en relación con las medidas de represalia.

En 2021 se aprobó la segunda y actual Ley del *whistleblower* (*visselblasning*), ya en transposición de la Directiva 2019/1937.

La Ley del *whistleblower* es de aplicación plena al sector privado y solo subsidiaria al público, dado que rigen de forma preferente la LLP y la LFLE

Su ámbito es el referido a las denuncias relacionadas con la actividad laboral. Un concepto clave es el de "irregularidades que afectan al interés público" ("wrongdoings in the public interest"). El concepto de "irregularidades", que incluye tanto las intencionadas como las no intencionadas, es más amplio al de la anterior Ley de 2016, que exigía la gravedad ("serious wrongdoings") y que, por ello, fue criticado. El de "interés público" es de difícil evaluación (habiendo casos que pueden considerarse claros, como los que afectan a la salud, el medio ambiente, la seguridad de los productos, el uso de fondos públicos...).

La Ley de 2016 no contenía ninguna exención de responsabilidad del denunciante por revelación de secretos. Por el contrario, la Ley de 2021, condiciona la responsabilidad por revelación de secretos a la intencionalidad e, incluso, admite revelaciones de secretos intencionadas en los casos en que "la comunicación era necesaria", salvo que la información transmitida suponga la comisión de un delito contra la seguridad nacional o la vulneración de los casos de "confidencialidad cualificada" de la LAPIS. No obstante, se ha apuntado que, dada la complejidad de la apreciación de estos casos, debería poder ponderarse en estos casos si procede o no la protección⁵³.

⁵³ Fast Lappalainen (2023, 42-44).



La extensión por la Directiva 2016/1937 de la protección frente a represalias más allá del propio informante ha supuesto un avance en el Derecho sueco. Además, se considera que la Directiva puede contribuir a solucionar la debilidad del acceso a la justicia frente a medidas de represalia, ya que ha habido algún caso muy sonado de denegación de legitimación judicial a denunciante cuando han pretendido defenderse frente a represalias⁵⁴.

Por lo demás, la Ley de 2021, siguiendo a la Directiva, se centra en la compensación de daños a los denunciante, mientras que como vimos, la LLP y la LFLE prevén sanciones penales y disciplinarias a los que indaguen en la identidad de los informantes o adopten medidas de represalias contra ellos, por lo que no se ha considerado necesario reiterarlas.

En cuanto a los canales de denuncia, los internos ya se hallaban contemplados en la LAPI y respecto al externo se ha atribuido a la Autoridad sueca del entorno laboral (*Arbetsmiljöverket*) con la intervención de otras treinta agencias. La regla de la necesidad de acudir al canal externo antes de la revelación pública ha sido vista con desconfianza por los medios de comunicación, en la medida en que supone intermediar en su papel como *watchdogs*.

D.- Síntesis

La Ley del *Whistleblower* de 2021 ha sido por lo general bien recibida en una sociedad con una cultura tan marcada de transparencia, responsabilidad y *accountability*⁵⁵. No obstante, ha sido objeto de dos críticas principales: desde el

⁵⁴ Nos referimos al del célebre cirujano Macchiarini, denunciado por sus colaboradores por graves malas prácticas y encubierto por la institución para la que trabajaba. Los denunciante no fueron renovados en sus contratos y no se admitió su legitimación activa ante la jurisdicción social al no existir un derecho a la renovación. Ha dado origen a la interposición en 2021 de un recurso ante el TEDH (Caso *Grinnemo v. Suecia* ante el TEDH).

⁵⁵ El modelo de administración sueca se caracteriza por la prestación de la mayor parte de sus servicios –excluidos, por ejemplo, los servicios exteriores– a través de agencias públicas. La dirección política del gobierno se manifiesta, tan solo, en la elaboración de directivas de funcionamiento de las agencias y en el diseño de su marco presupuestario; en la que, si bien las agencias están orgánicamente bajo la dependencia del gobierno, tienen constitucionalmente garantizada su independencia sin interferencias del gobierno en la aplicación de las normas al caso concreto. Como dispone el artículo 2 del capítulo duodécimo, del IG, rotulado "Independencia de la Administración": "Ninguna autoridad pública, incluido el Parlamento, ni el órgano de toma de decisiones de cualquier autoridad local, puede determinar cómo una autoridad administrativa debe decidir en un caso particular relacionado con el ejercicio de la autoridad pública frente a un individuo o una autoridad local o con la aplicación de la ley." Sobre esta posición de las agencias respecto del Gobierno véase Jacobsson, Bengt y otros (2015, 29). Además, hay un alto nivel de transparencia en la *policy making*: los documentos entre Gobierno y agencias son públicos una vez se remiten en ambos sentidos. Por eso mismo, ni el gobierno colegiadamente ni los ministros individualmente son responsables de posibles actuaciones irregulares en la actuación de las agencias, responsabilidad que corresponde a los empleados públicos a quienes deban imputarse, sin que puedan escudarse en instrucciones políticas superiores. Al respecto, véase Cameron (2024, 119-120).



punto de vista de los trabajadores, que requiere que los empleados lleven a cabo evaluaciones complejas (qué es un mal funcionamiento, qué información se dan "en interés público", junto con la propia complejidad del sistema de "secretos" y "secretos cualificados" de la LAPIS...), lo que genera incertidumbre; y desde el punto de vista de los empresarios, que amenaza los secretos comerciales.

En otros países, entre ellos España, tradicionalmente anclados en un modelo de Administración más opaca, jerarquizada y resistente a la rendición de cuentas, la situación es bien diversa, puesto que se parte de una Administración marcada por el deber de reserva de las autoridades y funcionarios respecto de la información de que conozcan por razón de su cargo o puesto de trabajo y por la inexistencia previa de un régimen que permita la denuncia anónima en relación con la información conocida en el entorno laboral.



Bibliografía:

- Björkstrand, G. (2017), "Anders Chydenius", en VVAA, *Freedom of the Press and Public Access to Official Documents in Sweden and Finland – a living heritage from 1766*, Sveriges Riksdag, pp. 89-108
- Cameron, I. (2024). "Secrecy and disclosure of information in Sweden", *European Public Law*, 30, núm. 2, pp. 117-132
- Fast Lappalainen, K. (2023), *The evolution and implementation of whistleblower protection in Sweden*, en Gerdemann, S. (ed.), *Europe's new whistleblowing laws, Research papers from the European Conference on whistleblowing legislation*, Universidad de Göttingen, pp. 25-62
- Bergström, C. F. y Ruotsi, M. (2018). *The Swedish Principle of Open Government*, Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, Regeringskansliet. Finansdepartementet
- Jacobsson, Bengt y otros (2015), *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*, Oxford University Press
- Guichot, E. (2023), "Cuestiones generales", en Guichot, E. y Barrero Rodríguez, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, pp. 27-97
- Hirschfeld, J. (2017) "Free access to public documents –a heritage from 1766", en Lind, A.-S., Reichel, J. y Österdahl, I. (edits.), *Transparency in the future–Swedish openness 250 years*, pp. 21-28
- Ministerio de Justicia de Suecia (2020). *Public access to information and secrecy. The legislation in brief*, <https://www.government.se/contentassets/2ca7601373824c8395fc1f38516e6e03/public-access-to-information-and-secrecy.pdf>
- Nokkala, E. (2017) "Peter Forsskal" en VVAA, *Freedom of the Press and Public Access to Official Documents in Sweden and Finland – a living heritage from 1766*, Sveriges Riksdag, Estocolmo, pp. 61-76
- Riekkinen, M. y Suksi, M. (2015). *Access to information and documents as a human right*, Institute for Human Rights, Abo Academy University, Abo, 2015
- VVAA (2018), *Freedom of the Press and Public Access to Official Documents in Sweden and Finland – a living heritage from 1766*, Sveriges Riksdag.