

Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació presentada per un ciutadà contra la Diputació per la denegació d'accés a la informació relativa a les inspeccions sanitàries en locals de municipis entre els anys 2016 i 2019.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre una reclamació presentada per un ciutadà contra la Diputació per la denegació d'accés a la informació sobre les dades relatives a les inspeccions sanitàries en locals de municipis entre els anys 2016 i 2019.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica emeto l'informe següent:

Antecedents

1. En data 10 de desembre de 2019, un ciutadà presenta un escrit a la Diputació en què sol·licita:

“Los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones sanitarias y/o higiénicas hechas en bares, restaurantes, cafeterías, discotecas, pubs, clubs, comedores, cafeterías y bares de hospitales, clínicas y otros centros médicos, centros públicos, centros educativos (colegios, universidades, colegios mayores, institutos, guarderías...) y otros locales de restauración o alimentación de la provincia que se inspeccionen desde la diputación o que la diputación cuente con esos datos (cualquier tipo de local o lugar según un epígrafe de actividad que la Administración realice inspecciones higiénico-sanitarias y que el local distribuía comida al consumidor final) entre enero de 2016 y junio de 2019, ambos meses incluidos. Pido que la información para cada inspección incluya: tipo de local donde se ha hecho (bar, restaurante, discoteca...), nombre del local, CIF de la empresa propietaria, epígrafes de actividad del local, fecha de la inspección, dirección del local, año de apertura del local, sobre qué era la inspección, si era programada o por qué se realizaba sino, resultado de la inspección (favorable, favorable condicionado, desfavorable, suspenso, aprobado...), las deficiencias, infracciones o incumplimientos encontrados detallados todos ellos en la categoría más concreta existente, la puntuación obtenida en el sistema de valoración de las inspecciones municipales que se realizan, el riesgo o frecuencia con que se categoriza ese local para futuras inspecciones, si las inspecciones han propuesto sanciones a ese local, si las ha acabado habiendo y cuales han sido (fecha y cuantía). Del mismo modo, solicito saber el número de locales cerrados por la Administración, la fecha en qué se cerró, el por qué y el nombre y dirección del local. Solicito también copia del protocolo de inspección de este tipo de locales (bares, restaurantes y otros locales de restauración) por parte de la Administración.”

2. En data 10 de gener de 2020, se li notifica resolució mitjançant la qual s'estima parcialment la sol·licitud. En concret, se li denega l'accés “donat que la titularitat de la informació sol·licitada correspon als ajuntaments en no ser la Diputació competent en matèria sanitària, inadmissió que es fonamenta també per l'afectació a informació relativa a la comissió d'infraccions

administratives i a dades personals de tercers especialment protegides i, que suposaria una tasca complexa d'elaboració i reelaboració que implicaria el col·lapse del funcionament ordinari del Servei de Salut Pública (...), d'acord amb els antecedents que figuren a l'expedient.”

3. En data 16 de gener de 2020, la Diputació li lliura la documentació següent:

- “
- *Els dos protocols que s'utilitzen per a les inspeccions sanitàries.*
 - *De cada municipi el total d'establiments i visites realitzades en el període de 2016 a 2019, i en funció de les diferents tipologies d'establiments (bars, restaurants, queviures...).*
 - *Enllaç a la pàgina web de l'ASPCAT on es poden consultar les memòries seguretat alimentària a Catalunya, on es recull l'activitat desenvolupada per l'administració local, que incorpora la informació que lliura la Diputació a demanda de la Generalitat.”*

4. En data 10 de febrer de 2020 l'interessat presenta reclamació a la GAIP contra la Diputació per la estimació parcial de la informació sol·licitada.

5. En data 10 de març de 2020, la GAIP sol·licita a aquesta Autoritat que emeti l'informe previst per l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, en relació amb la reclamació presentada.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió n'ha d'emanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades. Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades de caràcter personal que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades de caràcter personal.

II

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), disposa que tot tractament de dades personals ha de ser lícit (article 5.1.a)) i, en aquest sentit, estableix un sistema de legitimació del tractament de dades que es fonamenta en la necessitat de que concorri alguna de les bases jurídiques establertes a l'article 6.1. En concret l'apartat c) disposa que *"el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento"* (lletra c).

La Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació i bon govern, té per objecte regular i garantir la transparència de l'activitat pública.

L'article 18 de la Llei 19/2014 estableix que *"les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda"* (apartat 1). L'esmentat article 2.b) defineix "informació pública" com *"la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei"*.

La informació relacionada amb les inspeccions sanitàries realitzades en locals de restauració i comerç minorista realitzades per la Diputació durant els anys 2016 a 2019 és informació que ha de ser considerada pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, resta sotmesa al dret d'accés (art.18 de l'LTC). Aquest dret, però, no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis. En concret, i pel que fa al dret a la protecció de dades personals cal tenir en compte les limitacions i criteris previstos a la legislació de transparència (articles 23 i 24 de l'LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

III

Cal tenir en compte, abans d'entrar en el fons de la reclamació, dues qüestions.

En primer lloc, si bé de l'informe de la Diputació s'indica que s'aporten dades que permeten identificar l'interessat com a periodista, aquesta mera condició professional seria irrellevant perquè el reclamant no s'empara en aquesta condició per accedir a la informació pública que reclama davant la GAIP. A més, cal recordar que la mera condició de periodista no comporta, *per se*, el dret d'accés a dades personals de terceres persones que puguin contenir els documents sol·licitats, ja que caldrà tenir en compte altres elements de ponderació.

En segon lloc, atès que de la sol·licitud inicial se'n deriva que la informació sol·licitada es refereix a competències d'altres administracions públiques, cal assenyalar que aquest informe valorarà el

dret d'accés a les dades de caràcter personal contingudes en les actuacions administratives derivades de l'exercici de competències de la Diputació.

IV

Dit això, la Diputació hauria lliurat al reclamant la informació següent:

- “ - Els dos protocols que s'utilitzen per a les inspeccions sanitàries.*
- De cada municipi el total d'establiments i visites realitzades en el període de 2016 a 2019, i en funció de les diferents tipologies d'establiments (bars, restaurants, queviures...).*
- Enllaç a la pàgina web de l'ASPCAT on es poden consultar les memòries seguretat alimentària a Catalunya, on es recull l'activitat desenvolupada per l'administració local, que incorpora la informació que lliura la Diputació a demanda de la Generalitat.”*

A partir d'aquí, el reclamant considera que la informació facilitada és parcial i no s'ajusta a la informació sol·licitada. En aquest sentit al·lega que *“la Diputación (...) me ha facilitado datos totales, la copia de los protocolos que utilizan y el número de inspecciones por tipo y municipio, però no el resultado detallado de cada local i cada inspección como yo solicitaba”* sense exposar els motius pels quals necessita aquest major detall.

Segons els termes en que es formula la reclamació, l'accés afectaria a la informació sobre les inspeccions realitzades i sobre els expedients sancionadors que s'han tramitat com a conseqüència de les possibles infraccions detectades arran d'aquestes inspeccions.

En aquest sentit, l'article 23 de l'LTC estableix:

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”

En el mateix sentit, l'article 15.1, paràgraf segon, de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LT), estableix:

“si la información incluye datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”

Aquests preceptes exclouen la possibilitat d'accedir a la informació referida a la comissió d'infraccions penals o administratives, tret que la sanció o pena comporti l'amonestació pública a l'infractor o que es compti amb el consentiment exprés de l'afectat en el moment de formular la sol·licitud.

El Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals (en endavant, RGPD), estén el seu àmbit de protecció a les dades personals enteses com tota informació sobre una persona física identificada o identificable (article 4.1 de l'RGPD).

El Considerant 14 de l'RGPD estableix:

“La protección otorgada por el presente Reglamento debe aplicarse a las personas físicas, independientemente de su nacionalidad o de su lugar de residencia, en relación con el tratamiento de sus datos personales. El presente Reglamento no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas y en particular a empresas constituidas como personas jurídicas, incluido el nombre y la forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.”.

En aquest sentit, el límit de l'article 23 de l'LTC o de l'article 15 de la Llei 19/2013, no és d'aplicació en els supòsits en que els titulars dels locals o establiments sobre els quals es demana informació siguin persones jurídiques en la mesura que les persones jurídiques no són titulars dels dret a la protecció de dades personals, i en aquest sentit cap impediment pot haver en lliurar la informació sol·licitada al reclamant.

Ara bé, aquesta limitació seria aplicable per al cas que la informació que es faciliti permeti identificar de manera directa o indirecta les persones físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberal titulars dels establiments o locals inspeccions i/o sancionats.

Així, en el cas de tractar-se d'empresaris individuals es considera que tot i que és cert que la informació relacionada amb infraccions comeses en el si de l'activitat professional o comercial que es desenvolupa ha d'afectar en principi als interessos comercials i econòmics del titular els quals haurien de quedar dins la seva esfera empresarial, divulgar aquest tipus d'informació pot tenir també efectes perjudicials que van més enllà de l'àmbit estrictament empresarial.

En aquest sentit, informar sobre les presumptes infraccions comeses per aquestes persones o sobre les sancions imposades pot afectar no només la seva esfera patrimonial personal, en el cas que se l'arribés a sancionar, sinó que fins i tot pot afectar al seu prestigi o la seva imatge social - recordem que l'infractor és l'empresari o titular del negoci amb independència de la denominació comercial que pugui emprar l'establiment-, per uns fets la responsabilitat dels quals se li atribueixen fins i tot abans que hagi estat sancionat en via administrativa o judicial, en el cas que el procediment no hagi finalitzat.

A més, els articles 23 de l'LTC i 15.1 de la L'LT, no estableixen cap tipus de distinció en relació amb les limitacions d'accés a la informació relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives per part de persones jurídiques i això fa que a les expectatives de privacitat dels empresaris individuals o professionals liberals respecte a la possibilitat d'accés de tercers a aquesta informació siguin exactament les mateixes que les que poden tenir els particulars.

En aquest cas, no es demanen els noms de les persones titulars dels locals inspeccionats i/o sancionats (informació que permetria la identificació directa dels afectats), i per tant la informació sol·licitada només pot afectar el dret a la protecció de dades personal en la mesura que la

informació relacionada amb l'accés permeti identificar aquestes persones de manera indirecta, supòsit en que serien aplicables les limitacions d'accés previstes en la normativa de transparència.

En aquest sentit, el Considerant 26 de l'RGPD estableix:

“ (...) Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.”

I l'article 4.1 RGPD disposa:

“Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

Així, la normativa de protecció de dades s'aplica no només respecte la informació de les persones identificades de manera directa, sinó també respecte d'aquelles persones que siguin identificables de manera indirecta.

En aquest cas, el detall d'informació que demana el reclamant respecte a les inspeccions i infraccions comeses, entre d'altres, la informació referida al nom i adreça del local on s'hagin realitzat aquestes inspeccions podria fer possible la identificació de les persones responsables.

A més, les actuacions inspectores on s'hagin pogut detectar infraccions poden ser locals o establiments on es desenvolupen activitats comercials, però també podrien, en alguns casos, coincidir amb domicilis de particulars. Així, no es pot descartar que a través de la dada de l'adreça o emplaçament es pugui acabar identificant les persones físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels locals expedientats i/o sancionats sense fer esforços desproporcionats.

A més, pot haver informació sobre les inspeccions realitzades on s'hagin detectat conductes suposadament irregulars encara que no hagin donat lloc a un expedient sancionador. El fet que en el moment d'aixecar-se l'acta d'inspecció encara que no s'hagi declarat la comissió de cap infracció i que ni tan sols s'hagi iniciat el procediment per sancionar-les, no impedeix l'aplicació del límit previst a l'article 23 de l'LTC. Així, l'article 23 de l'LTC no es refereix a la necessitat que s'hagi imposat una sanció, ni tan sols que s'hagi declarat formalment i de manera definitiva la comissió d'una infracció, sinó a *“(...) les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives”*. Per tant, la informació que consti a les actes d'inspecció on es constati un incompliment, és informació relativa a la comissió d'infracció.

Per altra banda, segons l'informe de la Diputació, en el termini comprès entre els mesos de gener de 2016 i desembre de 2019, s'hauria prestat servei a 145 municipis i efectuat 7.109 visites en els 3.898 establiments del sector minorista i de restauració comercial, amb la qual cosa l'accés indiscriminat a tots els noms i les adreces dels locals expedientats podria acabar provocant la identificació d'un gran nombre de persones. A més, els titulars actuals d'aquests locals podrien no ser les persones expedientades anys enrere.

Per tot plegat es conclou que si bé la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sol·licitada respecte a les persones jurídiques inspeccionades o sancionades, l'article 23 de l'LTC limita l'accés a aquelles dades que permeti identificar, encara que sigui de manera indirecta, les persones físiques (inclosos els empresaris individuals titulars dels locals expedientats) com pot ser el nom i l'adreça dels locals inspeccionats que en resultin responsables, tret dels casos en que la llei material aplicable prevegi l'amonestació pública del infractor, o llevat que aquestes persones consentin expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud, o bé quan una norma amb rang de llei hagi previst expressament la seva publicació (article 15.1 LT).

Conclusió

La normativa de protecció de dades no impediria l'accés de la reclamant a la informació sol·licitada sobre les inspeccions realitzades per la Diputació, tret de la informació sobre el nom i adreça dels locals on s'hagin realitzat les actuacions, o altra informació que permeti identificar per via indirecta les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals).

Barcelona, 9 d'abril de 2020