

**Informe emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació per la denegació d'accés a la informació relativa a les inspeccions sanitàries en locals de restauració i alimentació d'un municipi 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 la reclamació 112/2020 presentada contra un ajuntament per la denegació d'accés a la informació relativa a les inspeccions sanitàries en locals de restauració i alimentació del municipi entre gener de 2016 i juny de 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 21 de novembre de 2019, un ciutadà presenta un escrit davant un Ajuntament 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 ciudad (cualquier tipo de local o lugar con su epígrafe de actividad que el ayuntamiento realice inspecciones higiénico-sanitarias y que el local distribuya 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, 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 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, motivo y cuantía). Del mismo modo, solicito saber el número de locales cerrados por el Ayuntamiento, 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 del Ayuntamiento.”*

2. En data 28 de gener de 2019, se li notifica resolució mitjançant la qual s'estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública en els termes següents:

*"Primer.- Estimar parcialment, la sol·licitud presentada en data 21 de novembre de 2019 per Sr. (...) com a persona sol·licitant de la informació pública relativa a inspeccions sanitàries a bars i restaurants de (...), atès que tenint en compte la magnitud i el grau de detall de la sol·licitud i les dades que disposa l'Ajuntament es trobaria en part dins d'un dels supòsits d'inadmissió de sol·licitud de l'art. 29.1 de la Llei 19/2014, apartat b) ja que per obtenir la informació demanada caldria una tasca complexa d'elaboració o reelaboració.*

*Segon. Declarar l'existència de tercers afectats pel que fa a la sol·licitud d'informació relativa a les inspeccions sanitàries, i denegar l'accés a la informació si aquesta conté dades relatives a la comissió d'infraccions administratives per tractar-se de dades personals especialment protegides. (...)*

*Tercer.- Donar accés a la informació següent:*

*- En relació a les inspeccions:*

*Durant el període 2016-2019 els resultats totals, en format excel.*

*- En relació a la classificació dels establiments alimentaris en funció del risc sanitari:*

*Durant el període 2016-2017 els resultats totals en format excel dels establiments revisats inscrits al Registre Municipal d'Activitats.*

*Així mateix, l'Ajuntament queda exceptuat de donar accés a la informació relativa a als resultats de les inspeccions higienico-sanitàries realitzades en establiments de restauració col·lectiva social: menjadors d'hospitals, clíniques i altres centres sanitaris, centres públics i centres educatius, que són competència de la Secretaria de Salut Pública, d'acord amb l'article 52.f) incís final, de la Llei 18/2009, de 22 d'octubre, de Salut Pública, i disposicions concordants.*

*Quart.- Notificar aquesta resolució a la persona sol·licitant i fer tramesa de la informació disponible a l'adreça electrònica (...), amb el següent enllaç (...)."*

3. En data 11 de febrer de 2020, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament per l'estimació parcial de la informació pública sol·licitada.

4. En data 29 de juny 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**

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, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (article 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals 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 personals.

## II

L'article 4.2) de l'RGPD considera "*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción.*"

L'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 al seu article 6.1. En concret, l'apartat c) disposa que el tractament serà lícit si *“es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”*.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que *“los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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

L'article 18 de l'LTC reconeix el dret de les persones a *“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'article 2.b) de l'LTC 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 alimentació per l'Ajuntament 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 (article 18 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 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

### III

Pel que es desprèn de l'expedient tramès, l'Ajuntament hauria lliurat a la persona reclamant la següent informació:

- Un enllaç a una pàgina web de l'Ajuntament on es pot consultar, en format excel, els resultats totals de les inspeccions sanitàries efectuades en establiments de restauració i alimentació durant el període 2016-2019. Aquesta informació inclou, desglossada per anys, els camps següents:

- El tipus d'inspeccions realitzades (alerta, denúncia, control alimentari, irregularitat, seguiment, etc.) amb el corresponent resultat (greu, lleu, no detectat) i el nombre total d'inspeccions efectuades.

- El tipus i nombre total de sancions imposades (mesures correctores, tancament preventiu, multa coercitiva, suspensió d'activitat, requeriment, expedient sancionador o requeriment coercitiu).
- El tipus i nombre total dels principals incompliments detectats (entre d'altres, al·lèrgens, temperatures, plagues, neteja i desinfecció, manteniment, proveïdors, aigua, formació, traçabilitat, autoritzacions, etc.).

- En relació amb la classificació dels establiments alimentaris en funció del risc sanitari, els resultats totals, en format excel, dels establiments inscrits al Registre Municipal d'Activitats revisats durant el període 2016-2017 (923 establiments), per tractar-se aquesta de l'única informació de què disposaria l'Ajuntament al respecte.

Per contra, no s'hauria lliurat a la persona reclamant, per tractar-se d'informació que no disposaria l'Ajuntament, els resultats de les inspeccions higienico-sanitàries realitzades en establiments de restauració col·lectiva social (competència de la Generalitat) ni la informació sol·licitada sobre possibles tancaments de locals (que s'haurien portat a terme des de la Generalitat).

A partir d'aquí, la persona reclamant considera que la informació facilitada per l'Ajuntament és parcial i no s'ajusta a la informació sol·licitada. En aquest sentit al·lega que l'Ajuntament *“ha esgrimido que sólo va a entregarme datos totales de los resultados pero no con el desglose por local e inspección que yo solicitaba (...)”*, sense exposar els motius pels quals necessita aquest major detall.

Segons els termes en què 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.

L'article 23 de l'LTC estableix que:

*“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 que:

*“Si la información incluyese 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.

L'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).

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.”*

Vist això, el límit de l'article 23 de l'LTC -o de l'article 15 de l'LT- no és d'aplicació en els supòsits en què els titulars dels locals o establiments sobre els quals es demana informació siguin persones jurídiques en la mesura que aquestes no són titulars del dret a la protecció de dades personals, per la qual cosa cap impediment pot haver en lliurar la informació sol·licitada referida a persones jurídiques a la persona reclamant.

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

Així, en el cas de tractar-se d'empresaris individuals, en línia amb el criteri sostingut per l'Autoritat en anteriors informes (entre d'altres, IAI 4/2019 o IAI 45/2019 ), 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 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 d'empresaris individuals i això fa que les expectatives de privacitat d'aquestes persones respecte la possibilitat d'accés de tercers a aquesta informació siguin exactament les mateixes que les que poden tenir els particulars.

## IV

En aquest cas, la persona reclamant no demana 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 què serien aplicables les limitacions d'accés previstes en la normativa de transparència.

Tal i com exposa el considerant 26 de l'RGPD:

*“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, recordem, l'article 4.1 de l'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.”*

Per tant, 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 el present cas, el detall d'informació que demana la persona reclamant respecte les inspeccions i infraccions comeses, entre d'altres, la informació referida al nom i l'adreça del local on s'hagin realitzat aquestes inspeccions, podria fer possible la identificació de les persones responsables. De fet, aquesta és la raó per la qual l'Ajuntament entén que cal limitar l'accés a la dita informació.

Convé apuntar, a més, que les actuacions inspectores on s'hagin pogut detectar infraccions són locals o establiments on es desenvolupen activitats comercials, però també podrien, en alguns casos, coincidir amb domicilis de particulars. L'adreça o emplaçament constitueix una dada de localització i no es pot descartar que a través d'aquesta dada 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.

Per altra banda, s'ha de tenir en compte que la informació sobre les inspeccions realitzades on s'hagin detectat conductes suposadament irregulars pot ser informació que encara que no ha 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.

Fer notar, en aquest punt, que 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 que es refereix 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 la informació lliurada a la persona reclamant, en el termini comprès entre els mesos de gener de 2016 i juny de 2019 s'haurien realitzat 259 inspeccions, 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 les persones jurídiques inspeccionades o sancionades, l'article 23 de l'LTC limita l'accés a aquelles dades que permetin 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, dels casos en què 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 impedeix l'accés de la persona reclamant a la informació sol·licitada sobre les inspeccions sanitàries realitzades en locals de restauració i establiments d'alimentació per l'Ajuntament durant gener de 2016 i juny de 2019, 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, 3 de juliol de 2020