

**Informe jurídic 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 una reclamació 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 de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent.

**Antecedents**

1. En data 21 de novembre de 2019 es presentà una sol·licitud d'accés a informació pública davant un Ajuntament en què es sol·licitava:

*“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 16 de gener de 2020, se li notifica resolució mitjançant la qual s'estima parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública en els termes següents:

*“Sisena.- Cal considerar que la tasca de documentació requerida en la sol·licitud, en aquest moment, resulta inabastable i suposaria un col·lapse [...] per diverses raons, de les que destaca el gran volum de l'activitat realitzada respecte del que es demana informació d'aquest període, en concret, sobre 1776 establiments dels quals s'han fet activitats de codificació i valoració del risc, notificacions i propostes i recomanacions de millora així com seguiment posterior i, actualment, la informació sol·licitada només es podria extreure per establiment, una per una, i donat el volum, resulta evident que l'obtenció de les dades referides esdevé molt complexa i costosa.*

*Setena.- D'altra banda, cal considerar que la informació que es vol obtenir compté dades relatives a la comissió d'infraccions administratives les quals són dades personals especialment protegides. El tractament d'aquests dades, referides a infraccions administratives, ha de comptar amb el consentiment de l'interessat. Per salvar aquesta previsió legal, s'hauria de donar trasllat a tots els afectats i obtenir el seu consentiment, individualitzat, a la cessió de les dades. En qualsevol cas, l'elevat volum d'expedients que comprèn la sol·licitud impedeix el trasllat a tercers interessats – els quals és molt probable que no consentiran la cessió- o la seva anonimització, per resultar una tasca complexa tal com està previst a l'article 29.1.b de la LTC.*

*També, cal tenir en compte que l'accés a la informació requerida, amb el detall que es demana, pot interferir en els possibles expedients ja que permetria la identificació dels titulars de les activitats i afectar els seus interessos econòmics i comercials.*

## **CONCLUSIONS**

*Sens perjudici de l'anterior, sí que és possible facilitar la següent informació, consistent en els protocols de valoració de risc utilitzats i les dades d'activitat total portades a terme durant aquest període.*

*Entre gener de 2016 i juny de 2019 s'han programat i realitzat les visites necessaries per poder portar a terme la valoració del risc sanitari de 1776 establiments alimentaris del municipi [...]. D'aquests establiments valorats, 516 s'han classificat com de risc sanitari baix, 1107 com de risc sanitari mig i 153 com a risc sanitari alt.”*

A més de la informació anterior, l'Ajuntament afegeix a la resolució un quadre explicatiu amb els valors totals per cada sector d'activitat (carn i productes carnis, pa i pastisseria, menjars preparats...), una breu descripció de la mecànica de les inspeccions i s'adjunta un protocol per a la classificació i valoració dels establiments alimentaris en funció del risc per a la salut pública.

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 i sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

4. En data 22 de juliol, es celebra la primera sessió de mediació en què es constata de les parts que l'acord no és possible, de manera que el procediment de mediació s'ha de resoldre per resolució del Ple de la GAIP.

5. En data 23 de juliol 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 de 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 (art. 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 establiments minoristes alimentaris per l'Ajuntament entre gener del 2016 i juny de 2019, ambdós inclosos, 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

L'Ajuntament hauria estimat parcialment la petició i, en aquest sentit, hauria lliurat:

- Les dades d'activitat total portades a terme durant el període que compren el gener de 2016 i juny de 2019 respecte a 1776 establiments alimentaris del municipi. Aquesta informació es trasllada genèricament amb una classificació d'establiments valorats amb risc sanitari baix, mig i alt, annexant-ne una taula en què es desglossa per cada sector d'activitat (carn i productes carnis, pa i pastisseria, vegetals i derivats....).
- Una breu indicació de les actuacions o mecànica de les visites, a més de les corresponents per dur a terme la pròpia valoració. Això és, l'assessorament, in situ, sobre les condicions sanitàries que s'aplicarien segons el tipus d'establiment, formació sobre els models d'autocontrol i la seva correcta gestió, així com de forma complementària, es lliuraria un informe, de forma individualitzada, del resultat de la valoració i les mesures de millora, segons cada cas.
- El protocol per a la classificació i valoració dels establiments alimentaris en funció del risc per a la salut pública.

Per contra, no s'hauria lliurat a la persona reclamant, per tractar-se d'informació de la qual no en disposaria l'Ajuntament, els resultats de les inspeccions higienicosanitàries realitzades en establiments de restauració col·lectiva social, ni la informació sol·licitada sobre possibles tancaments de locals.

En aquest context, la persona reclamant considera que la informació que s'ha lliurat per l'Ajuntament no s'ajusta a la informació sol·licitada atès que *“sólo me entrega datos totales por el tipo de local y el riesgo de estos, pero no con el desglose por local e inspección que yo solicitaba indicando el resultado de cada inspección (deficiencias y favorable o desfavorable, por ejemplo)”*, sense exposar els motius pels quals necessita aquest major detall.

Segons els termes en què es formula la reclamació, l'accés afectaria la informació sobre les inspeccions higienicosanitàries realitzades 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 es manifesta 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), el qual 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.”*

Ambdós articles 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.”*

Prenent en consideració el límit de l'article 23 de l'LTC -o de l'article 15 de l'LT-, aquest no és d'aplicació pel que fa als titulars dels locals o establiments sobre els quals es demana informació que siguin persones jurídiques, atès que, com a tals, no són titulars del dret a la protecció de dades personals. Per aquest motiu, des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, no pot haver cap impediment en lliurar la informació que se sol·licita respecte a les persones jurídiques.

Ara bé, la limitació derivada d'aquests preceptes sí que s'ha d'aplicar respecte dels empresaris individuals titulars dels establiments o locals inspeccionats i/o sancionats, en la mesura que la informació que es facilita permeti identificar-los de forma directa o indirecta.

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 08/2020 ), 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 o professionals liberals i això fa que les seves expectatives de privacitat, 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 personals en la mesura que la informació relacionada amb l'accés permeti identificar aquestes persones de manera indirecta.

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'han realitzat aquestes inspeccions, podria fer possible la identificació de les persones responsables. De fet, aquesta és una de les raons per la qual l'Ajuntament entén que cal limitar l'accés a la dita informació quan afirma que requeriria el consentiment individualitzat dels titulars afectats, a causa del caràcter identificatiu o identificable.

Convé apuntar, a més, que les actuacions inspectores on s'han 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 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. 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 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 1776 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 per l'Ajuntament entre gener de 2016 i juny de 2019, tret de la informació sobre el nom i adreça dels locals i establiments on s'hagin realitzat les actuacions o altra informació que permeti identificar per via indirecta les persones físiques titulars dels mateixos.

Barcelona, 30 de juliol de 2020