

**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 de l'accés a la informació relativa a les inspeccions sanitàries en locals de restauració i alimentació d'una ciutat 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 en relació amb la denegació de l'accés a la informació relativa a les inspeccions sanitàries i/o higièniques en establiments de restauració i alimentació de la ciutat 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 20 de gener de 2020 es presenta una sol·licitud d'accés a informació pública davant un Ajuntament en què se 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, CIF de la empresa o persona que gestiona el 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 al máximo nivel de desglose, 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 3 de juny de 2020, es notifica resolució mitjançant la qual s'inadmet parcialment la sol·licitud d'accés a la informació pública amb els següents raonaments:

- L'abast de la informació sol·licitada (article 29.1.b de la Llei 19/2014). Atesos el volum elevat d'informació sol·licitada es considera que atendre la sol·licitud, en els termes presentats, requeriria reelaborar-la acudint a diferents bases de dades, sistemes d'informació i diferents serveis, esmerçant una gran quantitat de recursos i eventual distorsió de l'activitat ordinària.
- Possible afectació a tercers i a les seves dades personals (article 23 de la Llei 19/2014). La informació sol·licitada conté dades relatives a la comissió d'infraccions administratives, considerades dades personals especialment protegides, les quals requereixen el consentiment de l'interessat o estar autoritzat per una norma amb rang de llei. S'al·lega que el trasllat a tots els afectats per les inspeccions, en matèria de seguretat alimentària, efectuades entre l'1 de gener de 2016 i el 30 de juny de 2019, per tal de rebre llurs consentiments, resulta una tasca complexa d'acord amb l'article 29.1.b de la Llei 19/2014.
- Facilitar informació respecte inspeccions sanitàries entra en contradicció amb l'article 21.1.b de la Llei 19/2014, l'article 8 del Reglament UE 2017/625 i l'article 14 de la Llei 19/2013. La informació sol·licitada afecta la investigació o sanció d'infraccions administratives, essent matèria la qual pot ser denegada o restringida si comporta un perjudici el qual, manifesta, podria permetre la identificació dels titulars de les activitats i afectar els seus interessos econòmics i comercials.

No obstant l'anterior, a la resolució s'adjunta una base de dades a partir dels registres digitals existents en què s'incorpora la relació d'inspeccions realitzades durant el període de l'1 de gener de 2016 al 30 de juny de 2019, i que inclou:

“[...]”

- *El codi establiment, que és un número d'identificació utilitzat en els registres [...] i que es manté al llarg del temps, independentment dels canvis de nom i/o de titular. [...] no inclou el nom comercial perquè no es tracta d'un camp requerit per la base de dades i no registra l'històric de canvis; de tal forma que, no permet assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció. Tanmateix, s'integra el detall de l'activitat i l'adreça de l'establiment.*
- *Respecte el tipus d'establiment, el sistema d'informació emprat els agrupa pels sectors següents: restauració comercial, comerç minorista, menjador escolar, restauració social i hospital.*
- *L'extracció es fa per cada tipus de control efectuat en la inspecció: autoritzacions i registres; estructures i equipaments (condicions físiques/manteniment, neteja); processat i manipulació; producte (condicions físiques, etiquetatge, origen/traçabilitat); i, autocontrols.*
- *El resultat de cada inspecció (propostes de sanció, requeriment o multa coercitiva). No es disposa de paràmetres de quantificació o catalogació en base al resultat de cadascuna.*
- *En relació a la freqüència, s'incorpora la situació de cada inspecció segons la valoració del personal de control, atès que el sistema d'informació no integra la freqüència d'inspecció en funció del risc.*

*[...] [L'Ajuntament] no segueix un protocol d'inspecció.”*

3. En data 12 de juny de 2020, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP contra l'Ajuntament per l'estimació parcial de la informació pública sol·licitada. En aquesta mateixa data, la GAIP adreça la sol·licitud d'informe a aquesta Autoritat d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

## **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) del RGPD considera com a tractament "*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*".

Tot tractament dut a terme sobre dades personals ha de ser lícit en virtut del que estableix l'article 5.1.a), i en aquest sentit, el RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques que preveu l'article 6.1, entre les quals es localitza l'apartat c) pel supòsit que el tractament "*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*".

Per la seva part, l'article 86 d 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 regulació i garantia de l'accés del públic a documents oficials en possessió de les autoritats públiques o organisme públic es localitza al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix aquest dret d'accés a la informació pública entenent-se com a tal "*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*" (article 2.b) LTC).

Així doncs, la informació relacionada amb les inspeccions higienicosanitàries realitzades en locals i/o establiments de restauració incloent-hi, d'acord el que així manifesta la persona reclamant, qualsevol classe de local o localització en els quals l'Ajuntament realitzi inspeccions i es distribueixi aliments al consumidor final, és informació que ha de ser considerada pública d'acord el que es disposa a l'article 2.b) 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 LTC), i els principis de la normativa de protecció de dades personals.

## III

L'Ajuntament hauria notificat la seva resolució el 3 de juny de 2020, en la qual hauria resolt estimar parcialment la sol·licitud fonamentant-la sobre tres raonaments: la informació que es sol·licita comporta una tasca complexa d'elaboració o reelaboració (article 29.1.b) LTC); podria identificar als titulars de les activitats i afectar els seus interessos econòmics (article 21.1.b) LTC, l'article 8 del Reglament UE 2017/625 i l'article 14 de la Llei 19/2013); en tractar-se dades relatives a la comissió d'infraaccions administratives, requereix el consentiment dels afectats per les inspeccions.

A la mateixa resolució s'adjunta una base de dades que, respectant el dit període entre el gener de 2016 i juny de 2019, inclou la següent informació sobre les inspeccions dutes a terme: el codi identificador de l'establiment atorgat en els seus registres, detall de l'activitat i adreça; sector del local o establiment; control efectuat; resultat de la inspecció (propostes de sanció, requeriment o multa coercitiva) i freqüència de les inspeccions.

El sol·licitant considera que la informació aportada no abasta la que sol·licita, i reclama davant la GAIP al·legant que no s'aporten *“los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones en todos y cada uno de los establecimientos de la ciudad”* argumentant que, si bé facilita part de les dades, aquestes són *“menos de lo que se solicitaba y de lo que han entregado en otras ocasiones”*.

En aquest context, l'RGPD a través del Considerant 14, estén el seu àmbit de protecció a les dades de les persones físiques i exclou *“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”*.

Segons la informació que es disposa, no es pot determinar que s'estigui sol·licitant informació que identifiqui de forma directa a les persones titulars dels locals inspeccionats i/o sancionats, per la qual cosa, la informació que sol·licita només quedaria subjecte a la legislació en matèria de protecció de dades personals si aquesta permet identificar a persones de forma indirecta, o dit d'una altra forma, la fa identificable.

En aquest sentit, l'article 4.1 de l'RGPD disposa que una persona serà identificable quan la seva identitat pugui ser determinada, directament o indirectament, a partir d'un identificador com podria ser un nom, número d'identificació, dades de localització, etc. Per la seva banda, el considerant 26 de l'RGPD preveu que, per determinar si una persona física és identificable, *“deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar [...] cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable [...] 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”*.

Atenent-nos a la sol·licitud presentada per la persona reclamant, en els termes en què es formula, es pot observar que una part de la informació que es pretén obtenir correspon, respecte dels locals o establiments inspeccionats, al nom comercial o denominació social, el CIF de l'empresa o bé de la persona que gestiona el local. En consideració de les disposicions del RGPD, podríem considerar que aquestes dades comportarien la identificació de les persones titulars dels locals o establiments, sigui de forma directa (NIF de la persona que gestiona el local), o bé de manera

indirecta, per la qual cosa estaríem davant el supòsit efectiu d'aplicació de la normativa de protecció de dades.

En aquest punt, convé apuntar que, malgrat que un dels motius que al·lega l'Ajuntament per inadmetre parcialment la sol·licitud del reclamant correspon a l'aplicació de l'article 23 de l'LTC, és a dir, la denegació per contenir, la informació que es pretén obtenir, dades relatives a la comissió d'infraccions administratives, la base de dades que s'adjunta a l'estimació parcial sí incorpora l'adreça postal dels locals o establiments, dades que podrien facilitar la identificació de les persones titulars, tenint en compte els mitjans disponibles per localitzar-los i consultar la titularitat d'aquests. Aquestes consideracions també podrien ser extensibles a la informació facilitada a través d'un codi d'establiment, si aquest codi és pogués associar per terceres persones amb l'establiment.

Per tant, realment l'Ajuntament ha facilitat dades que poden considerar-se personals tenint en compte la possibilitat i probabilitat d'identificació dels titulars dels locals i/o establiments, sense esforços desproporcionats.

### III

Prenent en consideració que la informació que pretén obtenir la persona reclamant conté dades personals relacionades amb les inspeccions higienicosanitàries realitzades en locals i/o establiments de restauració entre el gener de 2016 i juny de 2019, ens hem d'atendre a allò que estableix l'article 23 de l'LTC:

*“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 incluye datos personales [...] 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.”*

Amb relació a aquests límits, convé tenir en compte que l'articulat fa referència al fet que la informació sigui relativa “a la comissió d'infraccions [...] administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor”, i en aquest sentit, 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 no s'hagi iniciat, tan sols, cap procediment sancionador no impedeix la seva aplicació, ja que el sentit dels articles no requereix que s'hagi imposat cap sanció, ni tan sols que s'hagi declarat formalment i de manera definitiva la comissió d'una infracció, sinó que s'ha d'entendre des d'un punt de vista ampli, és a

dir, comprendria tant una inspecció sota la sospita d'una possible infracció com la verificació d'aquesta i, conseqüentment, sanció.

Per altra banda, en virtut de l'RGPD, aquests límits no aplicarien quan els titulars dels locals o establiments sobre els quals se sol·licita informació siguin persones jurídiques, atès que 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-hi cap impediment en lliurar la informació que se sol·licita respecte a les persones jurídiques.

No obstant l'anterior, sí que seria d'aplicació el dit límit pel que fa als empresaris individuals titulars dels establiments o locals inspeccionats i/o sancionats, en la mesura que la informació permetria identificar-los de forma directa o indirecta i, en línia amb el criteri sostingut per l'Autoritat en anteriors informes (entre d'altres, IAI 4/2019 o IAI 08/2020), si bé la informació relacionada amb infraccions comeses en el si de l'activitat professional o comercial que es desenvolupa hauria d'afectar, en principi, als interessos comercials i econòmics del titular, és a dir, dins l'esfera professional o empresarial, divulgar aquest tipus d'informació pot tenir també efectes perjudicials 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 seves expectatives de privacitat, respecte a la possibilitat d'accés de tercers a aquesta informació, siguin exactament les mateixes que les que poden tenir els particulars.

És d'interès, a més, recalcar la importància de no pressuposar que la informació sobre la qual es pretén obtenir informació versa exclusivament sobre locals o establiments on es desenvolupen activitats comercials, perquè en alguns casos la informació, com pot ser la localització, podria coincidir amb els domicilis particulars els quals hagin afectat part de la seva superfície a la seva activitat professional o empresarial. En aquests supòsits, tal com s'ha avançat al Fonament Jurídic II del present informe, determinada informació pot constituir o comportar la identificació de persones físiques, inclosos els empresaris individuals titulars, sense fer esforços desproporcionats, i fins i tot la identificació de terceres persones que guardin relació familiar, afinitat o de fet amb aquestes.

Tenint en compte tota la informació que es disposa, i la fonamentació plantejada, es pot concloure que si que bé la normativa de protecció de dades no ha de comportar un impediment al dret d'accés a la informació pública, especialment pel que fa a les dades de persones jurídiques inspeccionades o sancionades, sí que el mateix 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 poden ser les dades referents al nom i l'adreça dels locals inspeccionats que en resultin responsables, tret dels casos en que la llei material aplicable prevegi l'amonestació pública de l'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).

Per això, pel que fa a les persones físiques, només es pot facilitar informació anonimitzada o agregada, que no permeti identificar-les de manera directa o indirecta.

A la vista de l'expedient analitzat, per altra banda, es detecta que l'Ajuntament ja es va extralimitar en la comunicació de dades adjuntada a la seva resolució d'estimació parcial del 3 de juny de 2020, en tant s'adjuntà l'adreça dels diferents locals i establiments, fet que d'acord els criteris d'aquesta Autoritat, ja permetrien la identificació de les persones físiques titulars en els termes descrits anteriorment.

### **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 qualsevol altra informació que permeti identificar per via indirecta les persones físiques titulars d'aquests.

Barcelona, 10 d'agost de 2020