

Informe jurídic 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 un ajuntament per la denegació d'accés a la informació relativa a les inspeccions sanitàries en locals del 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 per un ciutadà contra un ajuntament per la denegació d'accés a la informació sobre les dades relatives a les inspeccions sanitàries en locals del municipi entre els anys 2016 i 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 29 de gener de 2020, un ciutadà presenta una sol·licitud d'accés a informació pública davant l'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 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 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, 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 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 25 de febrer de 2020, se li notifica resolució mitjançant la qual s'estima parcialment la sol·licitud, en el sentit següent:

“El Ayuntamiento (...) ha participado desde su primera edición (2009) en el “Círculo de Comparación Intermunicipal. Aplicación en el ámbito de la Seguridad Alimentaria” organizados por la Diputación (...). En el contexto de estos círculos anualmente se facilitan los datos sobre las actividades inspectoras y de control de los establecimientos alimentarios de la ciudad. En el siguiente enlace dispone de toda la información relativa a los citados círculos, así como los datos que anualmente se publican abiertas al público en general (...).

De todos modos, adjunto le enviamos los datos concretos del Ayuntamiento (...) relativos a los años 2016, 2017 y 2018. En relación a los datos del año 2019, se recopilan anualmente una vez finalizado el ejercicio.

También recordarle que la información relativa a los expedientes relacionados con las actividades inspectoras en el ámbito de la seguridad alimentaria se puede consultar por el público en general en las dependencias del Servicio de Salud (...).”

3. En data 12 de juny de 2020 l'interessat presenta reclamació a la GAIP contra l'Ajuntament perquè considera que no li ha lliurat la informació tal i com la va demanar i reitera la seva petició pel motiu següent:

“El Ayuntamiento facilita los datos agregados totales de las inspecciones y de los establecimientos de restauración de la ciudad, pero no facilita lo que se pedía realmente, que son los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones en todos y cada uno de los establecimientos de la ciudad (...) Además, el Ayuntamiento ha facilitado datos agregados y totales de las inspecciones. Por lo tanto, es obvio que tienen los datos desglosados, sin los cuales no podrían contar con los datos totales”.

A més, 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 juny de 2020 la GAIP sol·licita informe a l'Ajuntament en relació a la reclamació efectuada per la persona reclamant.

5. En data 7 de juliol de 2020 l'Ajuntament respon al requeriment realitzat per la GAIP.

6. En data 3 de setembre de 2020, 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.

7. En data 21 d'octubre 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 dictamen 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 conclogui 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 18.1 de la Llei 19/2014 estableix:

"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".

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".

En aquest sentit, la informació relacionada amb les inspeccions higiènica-sanitàries realitzades en locals i/o establiments de restauració incloent-hi, segons manifesta la persona reclamant, qualsevol classe de local on es distribueixi aliments al consumidor final, realitzades per l'Ajuntament entre gener del 2016 i juny del 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 (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

L'Ajuntament hauria lliurat a la persona reclamant la següent informació:

- Una base de dades, amb el nombre d'establiments alimentaris inscrits, visitats, inspeccionats, mesures cautelars, advertiments, denúncies i requeriments i sancionats al municipi durant el període 2016 a 2018.
- Un enllaç a una pàgina web del "Cercle de Comparació Intermunicipal. Aplicació en l'àmbit de la seguretat alimentària" organitzats per la Diputació.
- La possibilitat de consultar els expedients físics, de forma presencial, en les dependències municipals.

La persona reclamant considera que la informació facilitada és parcial i no s'ajusta a la informació sol·licitada. En aquest sentit al·lega que *"el Ayuntamiento facilita datos agregados totales de las inspecciones y de los establecimientos de restauración de la ciudad, pero no facilita lo que se pedía realmente, que son los resultados detallados de todas y cada una de las inspecciones en todos y cada uno de los establecimientos de la ciudad(...). Además, el Ayuntamiento ha facilitado datos agregados y totales de las inspecciones. Por lo tanto, es obvio que tienen los datos desglosados, sin los cuales no podrían contar con los datos totales"* 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 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.

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, en línia amb el criteri sostingut per l'Autoritat en anteriors informes, entre d'altres, IAI 4/2019 i 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 afecta, en principi, els 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 d'empresaris individuals, i això fa que 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 altres ciutadans.

Per altra banda, fer esment a que en l'acta de mediació de la GAIP, de 3 de setembre de 2020, s'indica que l'interessat és periodista. Al respecte s'ha de dir que el reclamant no s'empara en aquesta condició per accedir a la informació pública que reclama davant la GAIP. Però 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 establerts per la normativa d'accés a la informació pública, en especial, en el cas que ens ocupa les previsions de l'article 23.

IV

En el cas que ens ocupa, es sol·licita algunes dades que poden permetre identificar directament les persones afectades (nom del negoci) o altres que poden permetre identificar-lo de manera indirecta (NIF, adreça del local etc.)

En aquest sentit, cal tenir en compte el Considerant 26 de l'RGPD, el qual 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.”

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 aquest cas, el detall d'informació que demana el reclamant respecte a les inspeccions i infraccions comeses, entre d'altres dades, el CIF de l'empresa o bé l'adreça del local poden fer possible la identificació de les persones responsables, de manera indirecta.

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.

Cal assenyalar, a més, que 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 els documents que consten a l'expedient, en concret, la base de dades del Cercle de Comparació Intermunicipal de la Diputació en l'àmbit de la seguretat alimentària, i a mode d'exemple, només en l'any 2018 s'haurien efectuat 978 inspeccions en els 3.401 d'establiments alimentaris existents en el municipi, 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.

D'acord amb l'exposat, i atès que no consta que hi hagi una llei sectorial que prevegi la publicació de les sancions imposades, es conclou que l'article 23 LTC ha de portar a excloure l'accés a les dades de la informació sol·licitada que permetin relacionar, sigui de manera directa o indirecta (a través del NIF, l'adreça o altra informació que permeti acabar identificant les persones físiques titulars dels mateixos), les inspeccions amb les persones físiques titulars dels negocis a les quals es va fer la inspecció o que van ser sancionades.

Això però no impedeix lliurar, tal com reclama el sol·licitant, informació desagregada sobre el resultat de cada inspecció, sempre que no es pugui relacionar amb les persones físiques afectades, a través d'un procés previ d'anonimització.

Conclusió

La normativa de protecció de dades només permet l'accés a la informació sol·licitada de manera desagregada. La informació només es pot lliurar de manera desagregada si s'anonimitza prèviament.

Barcelona, 2 de novembre de 2020