

Ref. : IAI 08/2020

Informe emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación presentada por un ciudadano contra la Diputación por la denegación de acceso a la información relativa a las inspecciones sanitarias en locales de municipios entre los años 2016 y 2019.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre una reclamación presentada por un ciudadano contra la Diputación por la denegación de acceso a la información sobre los datos relativos a las inspecciones sanitarias en locales de municipios entre los años 2016 y 2019.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente administrativo tramitado ante la GAIP, y de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica emito el siguiente informe:

Antecedentes

1. En fecha 10 de diciembre de 2019, un ciudadano presenta un escrito a la Diputación en el que solicita:

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

2. En fecha 10 de enero de 2020, se le notifica resolución mediante la cual se estima parcialmente la solicitud. En concreto, se le deniega el acceso “dado que la titularidad de la información solicitada corresponde a los ayuntamientos al no ser la Diputación competente en materia sanitaria, inadmisión que se fundamenta también por la afectación a información relativa a la comisión de infr

administrativas ya datos personales de terceros especialmente protegidos y, que supondría una compleja tarea de elaboración y reelaboración que implicaría el colapso del funcionamiento ordinario del Servicio de Salud Pública (...), de acuerdo con los antecedentes que figuran en el expediente.”

3. En fecha 16 de enero de 2020, la Diputación le entrega la siguiente documentación:

“

- Los dos protocolos que se utilicen para las inspecciones sanitarias.
- De cada municipio el total de establecimientos y visitas realizadas en el período de 2016 a 2019, y en función de las diferentes tipologías de establecimientos (bares, restaurantes, víveres...).
- Enlace a la página web de la ASPCAT donde se pueden consultar las memorias seguridad alimentaria en Cataluña, donde se recoge la actividad desarrollada por la administración local, que incorpora la información que entrega la Diputación a demanda de la Generalitat.”

4. En fecha 10 de febrero de 2020, el interesado presenta reclamación a la GAIP contra la Diputación por la estimación parcial de la información solicitada.

5. En fecha 10 de marzo de 2020, la GAIP solicita a esta Autoridad que emita el informe previsto por el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la reclamación presentada.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a los mismos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe emanar informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas. Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos de carácter personal que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos de carácter personal.

II

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), dispone que todo tratamiento de datos personales debe ser lícito (artículo 5.1.a)) y, en este sentido, establece un sistema de legitimación del tratamiento de datos que se fundamenta en la necesidad de que concurra alguna de las bases jurídicas establecidas en el artículo 6.1. En concreto el apartado c) dispone que “el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento” (letra c).

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre de 2014, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, tiene por objeto regular y garantizar la transparencia de la actividad pública.

El artículo 18 de la Ley 19/2014 establece que “las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a que se refiere el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida” (apartado 1). El citado artículo 2.b) define “información pública” como “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo que establece esta ley”.

La información relacionada con las inspecciones sanitarias realizadas en locales de restauración y comercio minorista realizadas por la Diputación durante los años 2016 a 2019 es información que debe ser considerada pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (art.18 del LTC). Sin embargo, este derecho no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes. En concreto, y en lo que concierne al derecho a la protección de datos personales hay que tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 de la LTC), y los principios de la norma

III

Hay que tener en cuenta, antes de entrar en el fondo de la reclamación, dos cuestiones.

En primer lugar, si bien del informe de la Diputación se indica que se aportan datos que permiten identificar al interesado como periodista, esta mera condición profesional sería irrelevante porque el reclamante no se ampara en esta condición para acceder a la información pública que reclama ante la GAIP. Además, cabe recordar que la mera condición de periodista no comporta, por sí, el derecho de acceso a datos personales de terceras personas que puedan contener los documentos solicitados, ya que habrá que tener en cuenta otros elementos de ponderación.

En segundo lugar, dado que de la solicitud inicial se deriva que la información solicitada se refiere a competencias de otras administraciones públicas, cabe señalar que este informe valorará el

derecho de acceso a los de datos de carácter personal contenidos en las actuaciones administrativas derivadas del ejercicio de competencias de la Diputación.

IV

Dicho esto, la Diputación habría entregado al reclamante la siguiente información:

- “
- Los dos protocolos que se utilicen para las inspecciones sanitarias.
 - De cada municipio el total de establecimientos y visitas realizadas en el período de 2016 a 2019, y en función de las diferentes tipologías de establecimientos (bares, restaurantes, víveres...).
 - Enlace a la página web de la ASPCAT donde se pueden consultar las memorias seguridad alimentaria en Cataluña, donde se recoge la actividad desarrollada por la administración local, que incorpora la información que entrega la Diputación a demanda de la Generalitat.”

A partir de ahí, el reclamante considera que la información facilitada es parcial y no se ajusta a la información solicitada. En este sentido alega que “la Diputación (...) me ha facilitado datos totales, la copia de los protocolos que utilizan y el número de inspecciones por tipo y municipio, pero no el resultado detallado de cada local y cada inspección como yo solicitaba ” sin exponer los motivos por los que necesita este mayor detalle.

Según los términos en los que se formula la reclamación, el acceso afectaría a la información sobre las inspecciones realizadas y sobre los expedientes sancionadores que se han tramitado como consecuencia de las posibles infracciones detectadas a raíz de estas inspecciones.

En este sentido, el artículo 23 de la LTC establece:

“Las solicitudes de acceso a la información pública deben ser denegadas si la información que se desea obtener contiene datos personales especialmente protegidos, como los relativos a la ideología, la afiliación sindical, la religión, las creencias, l origen racial, la salud y la vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, salvo que el afectado consienta expresamente a través de un escrito que debe acompañar la solicitud.”

En el mismo sentido, el artículo 15.1, párrafo segundo, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), establece:

“si la información incluyese datos personales que hayan referencia al origen racial, a la salud oa la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comportaran 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.”

Estos preceptos excluyen la posibilidad de acceder a la información referida a la comisión de infracciones penales o administrativas, salvo que la sanción o pena comporte la amonestación pública al infractor o que se cuente con el consentimiento expreso del afectado en el momento de formular la solicitud.

El Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de los datos personales (en adelante, RGPD), extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable (artículo 4.1 del RGPD).

El Considerante 14 del RGPD establece:

“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 número y forma de la persona jurídica y sus datos de contacto.”.

En este sentido, el límite del artículo 23 de la LTC o del artículo 15 de la Ley 19/2013, no es de aplicación en los supuestos en que los titulares de los locales o establecimientos sobre los que se pide información sean personas jurídicas en la medida en que las personas jurídicas no son titulares del derecho a la protección de datos personales, y en este sentido ningún impedimento puede haber al entregar la información solicitada al reclamante.

Ahora bien, esta limitación sería aplicable para el caso de que la información que se facilite permita identificar de forma directa o indirecta a las personas físicas afectadas, incluidos los empresarios individuales y profesionales liberal titulares de los establecimientos o locales inspecciones y/o s

Así, en el caso de tratarse de empresarios individuales se considera que aunque es cierto que la información relacionada con infracciones cometidas en el seno de la actividad profesional o comercial que se desarrolla debe afectar en principio a los intereses comerciales y económicos del titular que deberían quedar dentro de su esfera empresarial, divulgar este tipo de información puede tener también efectos perjudiciales que van más allá del ámbito estrictamente empresarial.

En este sentido, informar sobre las presuntas infracciones cometidas por estas personas o sobre las sanciones impuestas puede afectar no sólo a su esfera patrimonial personal, en caso de que se le llegara a sancionar, sino que incluso puede afectar a su prestigio o su imagen social - recordemos que el infractor es el empresario o titular del negocio con independencia de la denominación comercial que pueda emplear el establecimiento-, por unos hechos cuya responsabilidad se le atribuyen incluso antes de que haya sido sancionado en vía administrativa o judicial , en caso de que el procedimiento no haya finalizado.

Además, los artículos 23 de la LTC y 15.1 de la LT, no establecen ningún tipo de distinción en relación con las limitaciones de acceso a la información relativa a la comisión de infracciones penales o administrativas por parte de personas jurídicas y esto hace que en las expectativas de privacidad de los empresarios individuales o profesionales liberales respecto a la posibilidad de acceso de terceros a esta información sean exactamente las mismas que las que pueden tener los particulares

En este caso, no se piden los nombres de las personas titulares de los locales inspeccionados y/ o sancionados (información que permitiría la identificación directa de los afectados), y por tanto la información solicitada sólo puede afectar al derecho a la protección de datos personal en la medida en que

información relacionada con el acceso permita identificar a estas personas de forma indirecta, supuesto en que serían aplicables las limitaciones de acceso previstas en la normativa de transparencia.

En este sentido, el Considerante 26 del RGPD establece:

(...) 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.”

Y el artículo 4.1 RGPD dispone:

“Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un número, 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.”

Así, la normativa de protección de datos se aplica no sólo respecto a la información de las personas identificadas de forma directa, sino también respecto a aquellas personas que sean identificables de forma indirecta.

En este caso, el detalle de información que pide el reclamante respecto a las inspecciones e infracciones cometidas, entre otros, la información referida al nombre y dirección del local en el que se hayan realizado estas inspecciones podría hacer posible la identificación de las personas responsables.

Además, las actuaciones inspectoras en las que se hayan podido detectar infracciones pueden ser locales o establecimientos donde se desarrollen actividades comerciales, pero también podrían, en algunos casos, coincidir con domicilios de particulares. Así, no puede descartarse que a través del dato de la dirección o emplazamiento se pueda acabar identificando a las personas físicas afectadas, incluidos los empresarios individuales y profesionales liberales titulares de los locales expeditados y/o sancionados sin hacer esfuerzos desproporcionados.

Además, puede haber información sobre las inspecciones realizadas en las que se hayan detectado conductas supuestamente irregulares aunque no hayan dado lugar a un expediente sancionador. El hecho de que en el momento de levantarse el acta de inspección aunque no se haya declarado la comisión de infracción alguna y que ni siquiera se haya iniciado el procedimiento para sancionarlas, no impide la aplicación del límite previsto en el artículo 23 de la LTC. Así, el artículo 23 de la LTC no se refiere a la necesidad de que se haya impuesto una sanción, ni siquiera que se haya declarado formalmente y de forma definitiva la comisión de una infracción, sino a “(. .) las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas”. Por tanto, la información que conste en las actas de inspección donde se constate un incumplimiento, es información relativa a la comisión de infracción.

Por otra parte, según el informe de la Diputación, en el plazo comprendido entre enero de 2016 y diciembre de 2019, se habría prestado servicio a 145 municipios y efectuado 7.109 visitas en los 3.898 establecimientos del sector minorista y de restauración comercial, con lo que el acceso indiscriminado a todos los nombres y direcciones de los locales expeditados podría acabar provocando la identificación de un gran número de personas. Además, los titulares actuales de estos locales podrían no ser las personas expeditadas años atrás.

Por todo ello se concluye que si bien la normativa de protección de datos no impide el acceso a la información solicitada respecto a las personas jurídicas inspeccionadas o sancionadas, el artículo 23 de la LTC limita el acceso a aquellos datos que permita identificar, aunque sea de forma indirecta, las personas físicas (incluidos los empresarios individuales titulares de los locales expeditados) como puede ser el nombre y la dirección de los locales inspeccionados que resulten responsables, salvo en los casos en que la ley material aplicable prevea la amonestación pública del infractor, o salvo que estas personas consienten expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud, o bien cuando una norma con rango de ley haya previsto expresamente su publicación (artículo 15.1 LT) .

Conclusión

La normativa de protección de datos no impediría el acceso de la reclamante a la información solicitada sobre las inspecciones realizadas por la Diputación, salvo la información sobre el nombre y dirección de los locales donde se hayan realizado las actuaciones, u otra información que permita identificar por vía indirecta a las personas físicas titulares de los mismos (incluidos los empres

Barcelona, 9 de abril de 2020