

Ref.: IAI 30/2020

Informe jurídico 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 a un ayuntamiento por la denegación de acceso a la información relativa a las inspecciones sanitarias en locales del municipio 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 un ayuntamiento por la denegación de acceso a la información sobre los datos relativos a las inspecciones sanitarias en locales del municipio entre 2016 y 2019.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 29 de enero de 2020, un ciudadano presenta una solicitud de acceso a información pública ante el Ayuntamiento en la 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 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...), número 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 terminado habiendo y cuales han sido (hecha, motivo y cuantía). Del mismo modo, solicito saber el número de locales cerrados por el Ayuntamiento, la fecha en 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 del Ayuntamiento.”

2. En fecha 25 de febrero de 2020, se le notifica resolución mediante la cual se estima parcialmente la solicitud, en el siguiente sentido:

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 fecha 12 de junio de 2020 el interesado presenta reclamación a la GAIP contra el Ayuntamiento por considerar que no le ha entregado la información tal y como la solicitó y reitera su petición por el siguiente motivo:

“El Ayuntamiento facilita los datos agregados totales de las inspecciones y de los establecimientos de restauración de la ciudad, pero no facilita lo que realmente se pedía, 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 tanto, es obvio que tienen los datos desglosados, sin los cuales no podrían contar con los datos totales”.

Además, solicita el procedimiento de mediación previsto en el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

4. En fecha 22 de junio de 2020 la GAIP solicita informe al Ayuntamiento en relación con la reclamación efectuada por la persona reclamante.

5. En fecha 7 de julio de 2020 el Ayuntamiento responde al requerimiento realizado por la GAIP.

6. En fecha 3 de septiembre de 2020, se celebra la primera sesión de mediación en la que se constata de las partes que el acuerdo no es posible, de modo que el procedimiento de mediación debe resolverse por resolución del Pleno de la GAIP.

7. En fecha 21 de octubre 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 ellos.

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 dictamen 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 18.1 de la Ley 19/2014 establece:

"Las personas tienen el derecho de acceder a la información pública, a la que hace referencia el artículo 2.b, a título individual o en nombre y representación de cualquier persona jurídica legalmente constituida".

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”.

En este sentido, la información relacionada con las inspecciones higiénico-sanitarias realizadas en locales y/o establecimientos de restauración incluyendo, según manifiesta la persona reclamante, cualquier clase de local donde se distribuya alimentos al consumidor final, realizadas por el Ayuntamiento entre enero de 2016 y junio de 2019, ambos incluidos, 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 de el 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 normativa de protección de datos personales.

III

El Ayuntamiento habría entregado a la persona reclamando la siguiente información:

- Una base de datos, con el número de establecimientos alimentarios inscritos, visitados, inspeccionados, medidas cautelares, advertencias, denuncias y requerimientos y sancionados en el municipio durante el período 2016 a 2018.
- Un enlace a una página web del “Círculo de Comparación Intermunicipal. Aplicación en el ámbito de la seguridad alimentaria” organizados por la Diputación.
- La posibilidad de consultar los expedientes físicos, de forma presencial, en las dependencias municipales.

La persona reclamante considera que la información facilitada es parcial y no se ajusta a la información solicitada. En este sentido alega que “el Ayuntamiento facilita datos agregados totales de las inspecciones y de los establecimientos de restauración de la ciudad, pero no facilita lo que realmente se pedía, 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 tanto, es obvio que tienen los datos desglosados, sin los cuales no podrían contar con los datos totales” 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, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual, así como las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública a la infractor, salvo que el afectado consienta expresamente por el mismo mediante escrito que debe acompañar a 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 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 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 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/

Así, en el caso de tratarse de empresarios individuales, en línea con el criterio sostenido por la Autoridad en anteriores informes, entre otros, IAI 4/2019 y IAI 45/2019, 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 afecta, 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 del LTC y 15.1 del 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 de empresarios individuales, y esto hace que las expectativas de privacidad de los empresarios individuales o profesionales liberales respecto a la posibilidad de acceso de terceros a esa información sean exactamente las mismas que las que pueden tener otros ciudadanos.

Por otra parte, mencionar que en el acta de mediación de la GAIP, de 3 de septiembre de 2020, se indica que el interesado es periodista. Al respecto debe decirse que el reclamante no se ampara en esta condición para acceder a la información pública que reclama ante la GAIP. Pero 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 establecidos por la normativa de acceso a la información pública, en especial, en el supuesto de que nos ocupa las previsiones del artículo 23.

IV

En el caso que nos ocupa, se solicita algunos datos que pueden permitir identificar directamente a las personas afectadas (nombre del negocio) u otros que pueden permitir identificarlo de forma indirecta (NIF, dirección del local etc.)

En este sentido, es necesario tener en cuenta el Considerante 26 del RGPD, que 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 mied

ejemplo un número, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

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

En este caso, el detalle de información que pide el reclamante respecto a las inspecciones e infracciones cometidas, entre otros datos, el CIF de la empresa o la dirección del local pueden hacer posible la identificación de las personas responsables, de forma indirecta.

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 se puede descartar 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 expedientados y/o sancionados sin realizar esfuerzos desproporcionados.

Cabe señalar, además, que 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 ninguna infracción y que ni siquiera se haya iniciado el procedimiento para sancionar las, 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 los documentos que constan en el expediente, en concreto, la base de datos del Círculo de Comparación Intermunicipal de la Diputación en el ámbito de la seguridad alimentaria, ya modo de ejemplo, sólo en el año 2018 se habrían efectuado 978 inspecciones en los 3.401 de establecimientos alimenticios existentes en el municipio, con lo que el acceso indiscriminado a todos los nombres y direcciones de los locales expedientados podría acabar provocando la identificación de un gran número de personas. Además, los titulares actuales de estos locales podrían no ser las personas expedientadas años atrás.

De acuerdo con lo expuesto, y dado que no consta que exista una ley sectorial que prevea la publicación de las sanciones impuestas, se concluye que el artículo 23 LTC debe llevar a excluir el acceso a los datos de la información solicitada que permitan relacionar, sea de forma directa o indirecta (a través del NIF, la dirección u otra información que permita acabar identificando a las personas físicas titulares de los mismos), las inspecciones con las personas físicas titulares de los negocios a las que se hizo la inspección o que fueron sancionadas.

Esto no impide entregar, tal y como reclama el solicitante, información desagregada sobre el resultado de cada inspección, siempre que no se pueda relacionar con las personas físicas afectadas, a través de un proceso previo de anonimización.

Conclusión

La normativa de protección de datos sólo permite el acceso a la información solicitada de forma desagregada. La información sólo se puede entregar de forma desagregada si se anonimiza previamente.

Barcelona, 2 de noviembre de 2020

Traducción Automática