

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 una ciutadana contra un organisme de l'àmbit de la salut pública per la denegació d'accés a informació sobre les inspeccions fetes a establiments alimentaris els anys 2017 a 2021

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 la Reclamació presentada per una ciutadana contra un organisme de l'àmbit de la salut pública (en endavant, l'organisme), per la denegació de l'accés a informació sobre les inspeccions de l'organisme reclamat, a establiments alimentaris dels anys 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 (ordenats per any).

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient administratiu tramitat davant la GAIP, i d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'emet l'informe següent.

Antecedents

1. En data 3 de febrer de 2022, una ciutadana presenta una sol·licitud al Departament de Salut, que aquest hauria tramès a l'organisme en data 9 de febrer de 2022, segons consta en l'expedient, en què demana accés a la informació de les *"Inspeccions sanitàries de les activitats i establiments alimentaris a la ciutat de ..."*.

En concret, la persona sol·licitant demana:

"Fulla de càlcul amb el llistat d'activitats i establiments alimentaris inspeccionats (amb el seu nom i adreça) per (l'organisme) els anys 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 (ordenats per any) a (la ciutat de ...) amb especificació del tipus d'activitat o establiment inspeccionat (bar i/o restaurant, menjador d'escola, hospital, centre de gent gran) i si s'ha passat favorablement o, si en cas contrari, no s'ha superat la inspecció.

També s'hauria d'especificar en altres columnes perquè no s'ha superat la inspecció en cada cas (autoritzacions o registres sanitaris no actualitzats manipulacions que no són prou higiènics/productes alimentaris en mal estat/sistemes d'autocontrol dels productes inadequats) i en què ha derivat la inspecció no superada (si hi ha hagut sanció, tancament de d'establiment o la mesura que s'hagi aplicat en cada cas).

Explicació del funcionament del sistema de puntuació en base al qual es supera o no es supera la inspecció."

2. Consta en l'expedient la resolució de l'organisme, de 9 de març de 2022, de resposta a la sol·licitant, en la que es resol estimar parcialment la sol·licitud, en concret, s'acorda facilitar

la relació d'inspeccions realitzades durant el període sol·licitat, que inclou les dades relatives al codi d'establiment, el tipus d'establiment, el tipus de control efectuat i la data, motiu i resultat de la inspecció, així com *"inadmetre la sol·licitud en els termes de detall que es planteja, ja que permet la identificació dels titulars de les activitats i pot afectar els seus interessos econòmics i comercials."*

3. Consta en l'expedient còpia de l'informe de data 12 d'abril de 2022 de l'organisme, tramès a la GAIP, en el qual es reitera la impossibilitat de facilitar la raó social o la denominació de l'establiment i el domicili de l'activitat.

4. En data 17 de març de 2022, la persona sol·licitant presenta reclamació davant la GAIP, en la que exposa que no se li ha facilitat la informació sol·licitada, i que: **"(...) no m'ha facilitat el nom dels establiments/negocis ni l'adreça dels que han estat inspeccionats, tal com vaig demanar, amparant-se en la protecció de dades. Amb tot, jo estic demanant el nom de negocis, establiments i no de persones. (...)"** La reclamant afegeix referència a un article de premsa del dit diari.

5. En data 22 de març de 2022, la GAIP comunica a l'organisme la reclamació presentada, i li sol·licita l'emissió d'informe, l'expedient complet relatiu a la sol·licitud d'accés a la informació pública, i la identificació de les terceres persones afectades per l'accés que es reclama, si n'hi ha.

6. En data 20 d'abril de 2022, 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 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 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 (article 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 (RGPD).

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, com seria el cas del límit establert a l'article 21.1.b) de l'LTC, relatiu a la investigació o la sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries l'aplicació del qual podria comportar que el dret d'accés de la persona reclamant hagi d'ésser denegat o restringit als efectes de protegir la investigació.

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 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 és necessari per al compliment d'una obligació legal aplicable al responsable del tractament.

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 que l'organisme ha dut a terme en establiments alimentaris en el període indicat (2017 a 2021), als que es refereix la persona reclamant, és informació 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).

III

Com s'exposa en l'informe de l'organisme, de data 12 d'abril, emès a sol·licitud de la GAIP, aquest hauria resolt lliurar a la persona reclamant la informació següent:

"(...) la relació d'inspeccions realitzades durant el període sol·licitat (anys 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021, aquests 2 últims anys es poden extreure també del portal de transparència del web de l'organisme...), i que inclou les dades següents:

- **El Codi establiment**, que és un número d'identificació utilitzat en els registres de (l'organisme) i que es manté al llarg del temps, independentment dels canvis de nom i/o de titular. L'Agència no inclou el nom comercial o denominació 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 número del districte.

- Respecte el **tipus d'establiment**, el sistema d'informació emprat els agrupa pels sectors següents: restauració comercial, comerç minorista, menjador escolar, hospital, restauració social, i centre de gent gran. Així mateix, s'incorpora el detall de l'activitat.

- **L'extracció** es fa per a 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.

- **Data de la inspecció, motiu i resultat de cada inspecció** (sense deficiències; requeriment subsanació; requeriment administratiu i multa coercitiva; cessament activitat; destrucció producte; aturada/immobilització producte; retirada mercat; retorn proveïdor; proposta de sanció i cessament; proposta de sancionador; sol·licitud de documentació).

I, en relació a l'explicació del funcionament del sistema de puntuació en base al qual es supera o no es supera la inspecció, es va informar que no es disposa de paràmetres de quantificació o catalogació en base al resultat de cadascuna.”

Per contra, com es desprèn de la resolució de l'organisme de 9 de març de 2022, i de l'informe tramès a la GAIP, l'organisme hauria denegat la sol·licitud d'accés al nom i l'adreça de l'activitat, *“donat que resulta incompatible amb el disposat als esmentats als articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, ja que permetrien identificar per via indirecta les persones físiques titulars d'aquests.”*

Atesa la resposta de l'administració reclamada, la persona reclamant considera insuficient la informació que se li ha facilitat, i reitera la seva petició de conèixer aquesta informació (nom dels establiments i negocis, i l'adreça dels que han estat inspeccionats), sense concretar els motius pels quals vol conèixer en concret aquesta informació. Això, sens perjudici de la informació que ja se li hauria facilitat, segons la informació disponible.

Segons els Estatuts de l'organisme reclamat, li correspon la prestació de diferents serveis, entre d'altres: *“e) Seguretat i higiene dels aliments, cobrint el control sanitari de la distribució i el subministrament d'aliments i begudes i altres productes directament o indirectament relacionats amb el consum humà, (...).”*

Tenint en compte els termes en què es formula la reclamació, l'accés sol·licitat afectaria informació sobre inspeccions higienicosanitàries realitzades en diferents tipologies d'establiments de restauració, que poden tenir relació amb infraccions de la normativa corresponent, i que s'haurien dut a terme en un període de temps del 2017 al 2021.

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, 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 que:

*“Si la información incluye datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluye datos genéticos o biométricos o contuviera **datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas** que no conlleven 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.

A això cal afegir que 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 el següent:

“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.”

Tenint en compte aquestes previsions, el límit de l'article 23 de l'LTC -o de l'article 15 de l'LT- no seria d'aplicació en els supòsits en què els titulars dels locals o establiments inspeccionats per l'organisme sobre els quals es demana informació siguin persones jurídiques, en la mesura que aquestes no són titulars del dret a la protecció de dades personals. Per tant, als efectes d'aquest informe, la normativa de protecció de dades no suposaria un impediment per poder lliurar a la reclamant la informació sol·licitada referida a persones jurídiques.

Ara bé, la limitació de l'article 23 LTC **sí resulta aplicable en relació amb la informació que permeti identificar de manera directa o indirecta persones físiques** afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels establiments o locals de restauració que hagin estat inspeccionats, si escau, arran d'una denúncia, i que hagin estat sancionats.

IV

Segons es desprèn de l'expedient, en la informació que ja s'hauria lliurat a la reclamant s'indica com a motiu de la inspecció, entre d'altres, que s'ha produït una denúncia/irregularitat; en d'altres casos, s'indica com a motiu: “ofici/campanyes/programes”, és a dir, sembla que algunes inspeccions podrien deure's a campanyes informatives o de plans d'inspecció de la pròpia Administració reclamada, i no a la denuncia prèvia d'irregularitats, atesa la informació disponible. Així mateix, com a resultat de la intervenció de l'organisme s'indica la proposta de sanció, de cessament de l'activitat, o el requeriment de subsanació, en diversos casos; en d'altres casos s'indica que no es detecten deficiències.

La resolució de l'organisme, de 9 de març de 2022, exposa que *“facilitar la informació requerida amb el detall que es demana permet la identificació dels titulars de les activitats i pot afectar els seus interessos econòmics i comercials.”*

Als efectes que interessin en aquest informe, en el cas de tractar-se d'empresaris individuals, en línia amb el criteri sostingut per l'Autoritat (informes IAI 45/2019, IAI 8/2020, IAI 17/2020, o IAI 20/2020, entre d'altres), cal fer avinent que, tot i que és cert que la informació relacionada amb infraccions comeses en el context de l'activitat professional o comercial pot afectar en principi als interessos comercials i econòmics del titular, divulgar

aquest tipus d'informació també pot tenir efectes perjudicials que van més enllà de l'àmbit estrictament empresarial.

Així, informar sobre les presumptes infraccions comeses per aquestes persones físiques o, si escau, 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 el seu prestigi o la seva imatge social -recordem que l'infractor o presumpte infractor seria 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 efectivament 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 expectatives de privacitat d'aquestes persones respecte la possibilitat d'accés de tercers a aquesta informació siguin exactament les mateixes que les que poden tenir la resta de persones.

V

En el cas que ens ocupa, la persona reclamant no demana directament el nom de les persones físiques titulars dels establiments inspeccionats i, si escau, sancionats, (informació que permetria la identificació directa dels afectats). De fet, en la seva reclamació a la GAIP, de 17 de març de 2022, explicita que vol conèixer *“el nom de negocis, establiments i no de persones.”*

Tot i això, com ha quedat apuntat, és clar que la informació, en els termes sol·licitats, pot afectar el dret a la protecció de dades personals, en la mesura que la informació sol·licitada permeti identificar aquestes persones de manera indirecta. Tot i que la identificació de persones físiques es faci de manera indirecta, com també s'ha posat de manifest la normativa de protecció de dades resulta de plena aplicació, i també son aplicables les limitacions d'accés previstes en la normativa de transparència.

Des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, 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 que:

“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, és clar que 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 puguin resultar identificables de manera indirecta, com podria ser el cas que ens ocupa.

És clar que el detall de la informació que demana la persona reclamant respecte les inspeccions dutes a terme per l'organisme, en concret, la informació referida al nom i a l'adreça dels negocis o establiments que han estat inspeccionats en el període indicat, permetria la identificació indirecta de les persones físiques titulars dels establiments, sense esforços desproporcionats.

A més, convé apuntar que les actuacions inspectores on s'hagin pogut detectar infraccions es fan en locals o establiments on es desenvolupen activitats comercials, però també podrien, en alguns casos, coincidir amb domicilis de particulars (com podria ser el cas, per exemple, d'alguns dels establiments inspeccionats que són "centres de gent gran", que poden ser domicili tant dels propis residents com de persones cuidadores i/o titulars dels centres). Així mateix, la reclamant demana conèixer la denominació i l'adreça d'establiments inspeccionats durant un període extens (cinc anys complets), cosa que podria suposar la identificació indirecta d'un gran nombre de persones físiques afectades, element que també cal tenir en compte des de la perspectiva de la protecció de dades.

Per altra banda, cal tenir en compte que la informació sobre les inspeccions realitzades en què s'hagin detectat conductes suposadament irregulars pot ser informació que encara no hagi donat lloc a un procediment sancionador. El fet que en el moment d'aixecar-se l'acta d'inspecció encara no s'hagi declarat la comissió de cap infracció i que no s'hagi iniciat el procediment per a sancionar, no impedeix la plena aplicació del límit previst a l'article 23 de l'LTC.

Com ha fet avinent aquesta Autoritat abastament, l'article 23 LTC no es refereix a la necessitat que ja 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 dades personals "(...) *relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives*".

Tenint en compte en el cas que ens ocupa la informació que ja hauria estat facilitada a la persona reclamant, és clar que facilitar el nom i adreça dels establiments, permetria que es pugui acabar identificant les persones físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels locals expedientats i/o sancionats, sense esforços desproporcionats i, per tant, resulta necessari aplicar el límit de l'article 23 LTC al cas que ens ocupa.

En conclusió, la normativa de protecció de dades no permet accedir al nom i l'adreça dels establiments on s'hagin realitzat actuacions d'inspecció per l'organisme en el període indicat, respecte dels quals s'hagi denunciat la comissió d'una infracció o que hagin estat sancionats, ja que això permetria identificar per via indirecta i sense esforços desproporcionats les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals).

Certament, en el cas dels establiments que no han estat denunciats o sancionats (perquè no han estat objecte de cap inspecció o perquè, un cop feta la inspecció a iniciativa de la mateixa Administració reclamada -com ara casos de realització d'ofici de campanyes informatives o plans d'inspecció-, s'ha constatat que no havien comès cap infracció), en principi quedarien fora de la limitació establerta a l'article 23.

Ara bé, cal tenir en compte que un llistat on s'identifiqués els establiments no denunciats o en els quals no s'ha detectat cap infracció, juntament amb informació de la resta d'establiments que no hagin estat objecte de cap inspecció, podria permetre deduir, per exclusió, els establiments que sí que han estat denunciats i/o sancionats. Per això, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, en un cas com el que ens ocupa resulta plenament justificada una limitació de l'accés com la que ha fet l'organisme en lliurar la informació.

Conclusió

La normativa de protecció de dades no suposa un impediment per poder lliurar a la reclamant la informació sol·licitada referida a persones jurídiques.

La normativa de protecció de dades no permet accedir al nom i l'adreça dels establiments on s'hagin realitzat actuacions d'inspecció per l'organisme reclamat en el període indicat, respecte dels quals s'hagi denunciat la comissió d'una infracció o que s'hagi constatat la comissió d'una infracció, per la qual cosa cal excloure de l'accés el nom i l'adreça dels establiments.

Barcelona, 12 de maig de 2022