

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 una ciudadana contra un organismo del ámbito de la salud pública por la denegación de acceso a información sobre las inspecciones realizadas en establecimientos alimentarios en los años 2017 a 2021

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emita un informe sobre la Reclamación presentada por una ciudadana contra un organismo del ámbito de la salud pública (en adelante, el organismo), por la denegación del acceso a información sobre las inspecciones del organismo reclamado, a establecimientos alimentarios de los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (ordenados por año).

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, se emite el siguiente informe.

Antecedentes

1. En fecha 3 de febrero de 2022, una ciudadana presenta una solicitud al Departamento de Salud, que éste habría enviado al organismo en fecha 9 de febrero de 2022, según consta en el expediente, en el que pide acceso a la información de las *“Inspecciones sanitarias de las actividades y establecimientos alimenticios en la ciudad de ...”*.

En concreto, la persona solicitante pide:

“Hoja de cálculo con el listado de actividades y establecimientos alimentarios inspeccionados (con su nombre y dirección) por (el organismo) en los años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (ordenados por año) en (la ciudad de ...) con especificación del tipo de actividad o establecimiento inspeccionado (hospital, centro de gente mayor) y si se ha pasado favorablemente o, en caso contrario, no se ha superado la inspección.

También se debe especificar en otras columnas porque no se ha superado la inspección en cada caso (autorizaciones o registros sanitarios no actualizados manipulaciones que no son suficientemente higiénicos/productos alimenticios en mal estado/sistemas de control de los) y en los que ha derivado la inspección no superada (si ha habido sanción, cierre de establecimiento o la medida que se haya aplicado en cada caso).

Explicación del funcionamiento del sistema de puntuación en base al que se supera o no se supera la inspección.”

2. Consta en el expediente la resolución del organismo, de 9 de marzo de 2022, de respuesta a la solicitante, en la que se resuelve estimar parcialmente la solicitud, en concreto, se acuerda facilitar

la relación de inspecciones realizadas durante el período solicitado, que incluye los datos relativos al código de establecimiento, el tipo de establecimiento, el tipo de control efectuado y la fecha, motivo y resultado de la inspección, así como *“inadmitir la solicitud en los términos de detalle que se plantea, ya que permite la identificación de los titulares de las actividades y puede afectar a sus intereses económicos y comerciales.”*

3. Consta en el expediente copia del informe de fecha 12 de abril de 2022 del organismo, enviado a la GAIP, en el que se reitera la imposibilidad de facilitar la razón social o la denominación del establecimiento y el domicilio de la actividad.

4. En fecha 17 de marzo de 2022, la persona solicitante presenta reclamación ante la GAIP, en la que expone que no se le ha facilitado la información solicitada, y que: ***“(...) no me ha facilitado el nombre de los establecimientos/negocios ni la dirección de quienes han sido inspeccionados, tal y como pedí, amparándose en la protección de datos. Sin embargo, yo estoy pidiendo el nombre de negocios, establecimientos y no de personas. (...)”*** La reclamante añade referencia a un artículo de prensa de dicho diario.

5. En fecha 22 de marzo de 2022, la GAIP comunica al organismo la reclamación presentada, y le solicita la emisión de informe, el expediente completo relativo a la solicitud de acceso a la información pública, y la identificación de las terceras personas afectadas por el acceso que se reclama, si las hubiere.

6. En fecha 20 de abril de 2022, 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 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, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, 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 esta persona (artículo 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que se refiere al tratamiento de datos

personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD).

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, como sería el caso del límite establecido en el artículo 21.1.b) de la LTC, relativo a la investigación o la sanción de infracciones penales, administrativas o disciplinarias cuya aplicación podría comportar que el derecho de acceso de la persona reclamante deba ser denegado o restringido a efectos de proteger la investigación.

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 personales.

II

El artículo 4.2) del 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, concejal o interconexión, limitación, supresión o destrucción.”*

El 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 su artículo 6.1.

En concreto, el apartado c) dispone que el tratamiento será lícito si fuera necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que *“las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o 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 al objeto de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento.”*

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

El artículo 18 de la LTC reconoce el derecho de las personas a “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” (apartado 1).

El artículo 2.b) de la LTC 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 establecido en esta ley”.

La información relacionada con las inspecciones que el organismo ha llevado a cabo en establecimientos alimenticios en el período indicado (2017 a 2021), a los que se refiere la persona reclamante, es información pública a los efectos del artículo 2.b) del 'LTC y, por tanto, queda sometida al derecho de acceso (artículo 18 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 respecta al derecho a la protección de datos personales, es necesario tener en cuenta las limitaciones y criterios previstos en la legislación de transparencia (artículos 23 y 24 LTC).

III

Como se expone en el informe del organismo, de fecha 12 de abril, emitido a solicitud de la GAIP, éste habría resuelto entregar a la persona reclamando la siguiente información:

“(...) la relación de inspecciones realizadas durante el período solicitado (años 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021), estos 2 últimos años se pueden extraer también del portal de transparencia de la web del organismo. .), y que incluye los siguientes datos:

- **El Código establecimiento**, que es un número de identificación utilizado en los registros de (el organismo) y que se mantiene a lo largo del tiempo, independientemente de los cambios de nombre y/o de titular. La Agencia no incluye el nombre comercial o denominación porque no se trata de un campo requerido por la base de datos y no registra el histórico de cambios; de tal forma que no permite asegurar el nombre comercial en el momento de la inspección.
Sin embargo, se integra el número del distrito.

- Respecto al **tipo de establecimiento**, el sistema de información empleado los agrupa por los siguientes sectores: restauración comercial, comercio minorista, comedor escolar, hospital, restauración social, y centro de personas mayores. Asimismo, se incorpora el detalle de la actividad.

- **La extracción se realiza para cada tipo de control efectuado en la inspección:** autorizaciones y registros; estructuras y equipamientos (condiciones físicas/ mantenimiento, limpieza); procesado y manipulación; producto (condiciones físicas, etiquetado, origen/trazabilidad); y, autocontroles.

- **Fecha de la inspección, motivo y resultado de cada inspección** (sin deficiencias; requerimiento subsanación; requerimiento administrativo y multa coercitiva; cese actividad; destrucción producto; paro/inmovilización producto; retirada mercado; retorno proveedor; propuesta de sanción y cese; propuesta de Sancionador, solicitud de documentación).

Y, en relación a la explicación del funcionamiento del sistema de puntuación en base al que se supera o no se supera la inspección, se informó de que no se dispone de parámetros de cuantificación o catalogación en base al resultado de cada una.”

Por el contrario, como se desprende de la resolución del organismo de 9 de marzo de 2022, y del informe enviado a la GAIP, el organismo habría denegado la solicitud de acceso al nombre y dirección del actividad, *“dado que resulta incompatible con lo dispuesto en los mencionados en los artículos 23 y 24 de la Ley 19/2014, ya que permitirían identificar por vía indirecta a las personas físicas titulares de éstos.”*

Dada la respuesta de la administración reclamada, la persona reclamante considera insuficiente la información que se le ha facilitado, y reitera su petición de conocer esta información (nombre de los establecimientos y negocios, y la dirección de quienes han sido inspeccionados), sin concretar los motivos por los que desea conocer en concreto esta información. Esto sin perjuicio de la información que ya se le habría facilitado, según la información disponible.

Según los Estatutos del organismo reclamado, le corresponde la prestación de diferentes servicios, entre otros: *“e) Seguridad e higiene de los alimentos, cubriendo el control sanitario de la distribución y suministro de alimentos y bebidas y otros productos directamente o indirectamente relacionados con el consumo humano, (...).”*

Teniendo en cuenta los términos en que se formula la reclamación, el acceso solicitado afectaría a información sobre inspecciones higiénico-sanitarias realizadas en diferentes tipologías de establecimientos de restauración, que pueden tener relación con infracciones de la normativa correspondiente, y que se habrían llevado a cabo en un período de tiempo de 2017 a 2021.

El artículo 23 de la LTC establece que:

*“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 que:

*“Si la información incluyese datos personales que hagan 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.

A esto hay que añadir que el RGPD extiende su ámbito de protección a los datos personales entendidos como toda información sobre una persona física identificada o identificable (artículo 4.1).

El considerante 14 del RGPD establece lo siguiente:

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

Teniendo en cuenta estas previsiones, el límite del artículo 23 de la LTC -o del artículo 15 del LT no sería de aplicación en los supuestos en que los titulares de los locales o establecimientos inspeccionados por el organismo sobre los que se pide información sean personas jurídicas, en la medida en que éstas no son titulares del derecho a la protección de datos personales. Por tanto, a efectos de este informe, la normativa de protección de datos no supondría un impedimento para poder entregar a la reclamante la información solicitada referida a personas jurídicas.

Ahora bien, la limitación del artículo 23 LTC **sí resulta aplicable en relación con la información que permita identificar de forma directa o indirecta a personas físicas** afectadas, incluidos los empresarios individuales y profesionales liberales titulares de los establecimientos o locales de restauración que hayan sido inspeccionados, en su caso, a raíz de una denuncia, y que hayan sido sancionados.

IV

Según se desprende del expediente, en la información que ya se habría entregado a la reclamante se indica como motivo de la inspección, entre otros, que se ha producido una denuncia/irregularidad; en otros casos, se indica como motivo: “oficio/campañas/programas”, es decir, parece que algunas inspecciones podrían deberse a campañas informativas o de planes de inspección de la propia Administración reclamada, y no a la denuncia previa irregularidades, dada la información disponible. Asimismo, como resultado de la intervención del organismo se indica la propuesta de sanción, cese de actividad, o requerimiento de subsanación, en varios casos; en otros casos se indica que no se detectan deficiencias.

La resolución del organismo, de 9 de marzo de 2022, expone que *“facilitar la información requerida con el detalle que se solicita permite la identificación de los titulares de las actividades y puede afectar a sus intereses económicos y comerciales.”*

A los efectos que interesan en este informe, en el caso de tratarse de empresarios individuales, en línea con el criterio sostenido por la Autoridad (informes IAI 45/2019, IAI 8/2020, IAI 17/2020, o IAI 20/2020, entre otros), cabe señalar que, aunque es cierto que la información relacionada con infracciones cometidas en el contexto de la actividad profesional o comercial puede afectar en principio a los intereses comerciales y económicos del titular, divulgar

este tipo de información también puede tener efectos dañinos que van más allá del ámbito estrictamente empresarial.

Así, informar sobre las presuntas infracciones cometidas por estas personas físicas o, en su caso, 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 su prestigio o su imagen social -recordemos que el infractor o presunto infractor sería 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 efectivamente 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 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 por parte de empresarios individuales, y esto hace que las expectativas de privacidad de estas personas respecto a la posibilidad de acceso de terceros a esta información sean exactamente las mismas que las que pueden tener el resto de personas.

V

En caso de que nos ocupa, la persona reclamante no pide directamente el nombre de las personas físicas titulares de los establecimientos inspeccionados y, en su caso, sancionados, (información que permitiría la identificación directa de los afectados). De hecho, en su reclamación a la GAIP, de 17 de marzo de 2022, explicita que quiere conocer *"el nombre de negocios, establecimientos y no de personas."*

Sin embargo, como ha quedado apuntado, está claro que la información, en los términos solicitados, puede afectar al derecho a la protección de datos personales, en la medida en que la información solicitada permita identificar a estas personas de manera indirecta. Aunque la identificación de personas físicas se haga de forma indirecta, como también se ha puesto de manifiesto la normativa de protección de datos resulta de plena aplicación, y también son de aplicación las limitaciones de acceso previstas en la normativa de transparencia.

Desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, tal y como expone el considerante 26 del RGD:

"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, recordemos, el artículo 4.1 del RGD dispone que:

"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 online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.”

Por tanto, está claro que 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 puedan resultar identificables de manera indirecta, como podría ser el caso que nos ocupa.

Está claro que el detalle de la información que pide la persona reclamante respecto a las inspecciones llevadas a cabo por el organismo, en concreto, la información referida al nombre ya la dirección de los negocios o establecimientos que han sido inspeccionados en el período indicado, permitiría la identificación indirecta de las personas físicas titulares de los establecimientos, sin esfuerzos desproporcionados.

Además, conviene apuntar que las actuaciones inspectoras donde se hayan podido detectar infracciones se realizan en locales o establecimientos donde se desarrollan actividades comerciales, pero también podrían, en algunos casos, coincidir con domicilios de particulares (como podría ser el caso, por ejemplo, de algunos de los establecimientos inspeccionados que son "centros de gente mayor", que pueden ser domicilio tanto de los propios residentes como de personas cuidadoras y/o titulares de los centros). Asimismo, la reclamante pide conocer la denominación y la dirección de establecimientos inspeccionados durante un período extenso (cinco años completos), lo que podría suponer la identificación indirecta de un gran número de personas físicas afectadas, elemento que también hay que tener en cuenta desde la perspectiva de la protección de datos.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la información sobre las inspecciones realizadas en las que se hayan detectado conductas supuestamente irregulares puede ser información que todavía no haya dado lugar a un procedimiento sancionador. El hecho de que en el momento de levantarse el acta de inspección todavía no se haya declarado la comisión de ninguna infracción y que no se haya iniciado el procedimiento para sancionar, no impide la plena aplicación del límite previsto en el artículo 23 de la LTC.

Como recuerda esta Autoridad ampliamente, el artículo 23 LTC no se refiere a la necesidad de que ya se haya impuesto una sanción, ni siquiera que se haya declarado formalmente y de manera definitiva la comisión de una infracción, sino que se refiere a datos personales “(...) relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas”.

Teniendo en cuenta en caso de que nos ocupa la información que ya habría sido facilitada a la persona reclamante, está claro que facilitar el nombre y dirección de los establecimientos, permitiría que 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 esfuerzos desproporcionados y, por tanto, resulta necesario aplicar el límite del artículo 23 LTC al caso que nos ocupa.

En conclusión, la normativa de protección de datos no permite acceder al nombre y dirección de los establecimientos donde se hayan realizado actuaciones de inspección por el organismo en el período indicado, respecto de los cuales se haya denunciado la comisión de una infracción o que hayan sido sancionados, ya que esto permitiría identificar por vía indirecta y sin esfuerzos desproporcionados a las personas físicas titulares de los mismos (incluidos los empresarios individuales).

Ciertamente, en el caso de los establecimientos que no han sido denunciados o sancionados (porque no han sido objeto de ninguna inspección o porque, una vez hecha la inspección a iniciativa de la propia Administración reclamada -como casos de realización de oficio de campañas informativas o planes de inspección-, se ha constatado que no habían cometido ninguna infracción), en principio quedarían fuera de la limitación establecida en el artículo 23.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que un listado en el que se identificara los establecimientos no denunciados o en los que no se ha detectado ninguna infracción, junto con información del resto de establecimientos que no hayan sido objeto de ninguna inspección, podría permitir deducir, por exclusión, los establecimientos que sí que han sido denunciados y/o sancionados. Por eso, desde el punto de vista del derecho a la protección de datos, en un caso como el que nos ocupa resulta plenamente justificada una limitación del acceso como la que ha hecho el organismo al entregar la información.

Conclusión

La normativa de protección de datos no supone impedimento para poder entregar a la reclamante la información solicitada referida a personas jurídicas.

La normativa de protección de datos no permite acceder al nombre y dirección de los establecimientos donde se hayan realizado actuaciones de inspección por el organismo reclamado en el período indicado, respecto de los cuales se haya denunciado la comisión de una infracción o que se haya constatado la comisión de una infracción, por lo que debe excluirse del acceso el nombre y la dirección de los establecimientos.

Barcelona, 12 de mayo de 2022