

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra l'estimació parcial per un organisme de la sol·licitud d'accés a les queixes i denúncies relacionades amb l'ús del català.

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 en relació amb l'estimació parcial per un organisme de la sol·licitud d'accés a les queixes i denúncies relacionades amb l'ús del català.

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

Antecedents

1. En data 19 de novembre de 2022, la persona reclamant, sol·licita a l'organisme l'accés a la documentació següent:

“ Vull la llista de totes les denúncies i queixes presentades a (...) relacionades amb el l'ús del català i el no respecte dels drets lingüístics del català en establiments comercials o similars i a l'Administració pública sigui de l'àmbit que sigui. La llista ha de ser des de l'octubre de l'any 2016 fins a l'actualitat. Amb les següents metadades: data d'interposició de la denúncia, establiment, administració o entitat denunciada, objecte de la denúncia, estat de tramitació, resultat de la tramitació i data de finalització de l'expedient si és el cas. Les dades s'han de presentar en dades reutilitzables. En cap cas no vull dades personals”.

2. En data 16 de desembre de 2022, l'organisme dicta resolució per la qual resol estimar parcialment la sol·licitud i facilitar la informació relativa al nombre de denúncies i queixes presentades a l'organisme per vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores des del mes d'octubre de l'any 2016 fins a la data de la sol·licitud, la data d'interposició de la denúncia o queixa, l'objecte, l'estat de la seva tramitació, el resultat de la tramitació, la data de finalització (si s'escau) en el format que es va demanar.

I li denega l'accés a la informació relativa a la identitat de l'establiment, empresa o entitat denunciada, substituint-se aquesta dada per la dada relativa al sector d'activitat al qual pertany i la forma jurídica que ostenta.

3. En data 12 de gener de 2023, la persona sol·licitant presenta davant la GAIP una reclamació en la qual fa constar que l'organisme no li ha facilitat tota la informació i reclama de nou la informació on hi consti *“el nom o identificació de l'establiment, empresa o entitat denunciada.”*

4. En data 20 de gener de 2023, la GAIP trameta la reclamació a l'organisme i li demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.
5. En data 13 de febrer de 2023, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

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 ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Per això, aquest informe s'emeta 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 (art. 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 (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

Per tant, queda fora de l'objecte d'aquest informe qualsevol altre límit o aspecte que no afecti les dades personals que constin en la informació sol·licitada.

El termini transcorregut per a l'emissió d'aquest informe pot comportar una ampliació del termini per resoldre la reclamació, si així ho acorda la GAIP i es notifica a totes les parts abans que conclougui el termini per resoldre.

En conseqüència, el present informe s'emeta 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 els diversos establiments en el període indicat (des de el mes d'octubre de l'any 2016 fins al mes de novembre de 2022,) 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

D'acord amb l'informe de l'organisme de data 24 de gener de 2023, aquesta hauria resolt lliurar a la persona reclamant la informació relativa al nombre de denúncies i queixes presentades a l'organisme per vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores des del mes d'octubre de l'any 2016 fins a la data de la sol·licitud (19 de novembre de 2022), la data d'interposició de la denúncia o queixa, l'objecte, l'estat de la seva tramitació, el resultat de la tramitació i la data de finalització (si s'escau).

Per contra, com es desprèn de la resolució de l'organisme de 15 de desembre de 2022 i de l'informe tramès a la GAIP, l'organisme hauria denegat la sol·licitud d'accés a la identitat de l'establiment, empresa o entitat denunciada, substituint-se aquesta dada per la dada relativa al sector d'activitat al qual pertany i la forma jurídica que ostenta.

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), sense concretar els motius pels quals vol conèixer en concret aquesta informació, només amb la paraula "estudi". Això, sens perjudici de la informació que ja se li hauria facilitat, segons la informació disponible.

Pel que fa als drets lingüístics de les persones consumidores, l'article 128, apartats 1 i 2, de la Llei 22/2010, del Codi de consum de Catalunya, disposa:

- "1. Les persones consumidores, en llurs relacions de consum, tenen dret, d'acord amb el que estableixen l'Estatut d'autonomia i la legislació aplicable en matèria lingüística, a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que escullin.*
- 2. Les persones consumidores, sens perjudici del respecte ple al deure de disponibilitat lingüística, tenen dret a rebre en català:*
- a) Les invitacions a comprar, la informació de caràcter fix, la documentació contractual, els pressupostos, els resguards de dipòsit, les factures i els altres documents que hi facin referència o que en derivin.*
 - b) Les informacions necessàries per al consum, l'ús i el maneig adequats dels béns i serveis, d'acord Llei 22/2010 77 amb llurs característiques, amb independència del mitjà, format o suport utilitzat, i, especialment, les dades obligatòries relacionades directament amb la salvaguarda de la salut i la seguretat.*
 - c) Els contractes d'adhesió, els contractes amb clàusules tipus, els contractes normats, les condicions generals i la documentació que hi faci referència o que derivi de la realització d'algun d'aquests contractes."*

Pel que fa a l'exercici de l'activitat comercial i de la prestació de serveis, l'article 8.3 de la Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires, disposa que: "Les persones que accedeixin a l'activitat comercial i a la prestació de serveis, àdhuc aquelles que ho facin en qualitat de treballadors assalariats, han de conèixer les condicions de l'exercici de l'activitat comercial i de la prestació de serveis a Catalunya i han d'estar en condicions de poder atendre els consumidors quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya."

La Llei 7/1998, d'1 de juliol, de política lingüística, s'expressa en el mateix sentit, en concret, al referir-se a l'atenció al públic, l'article 32, disposa que "Les empreses i els establiments dedicats a la venda de productes o a la prestació de serveis que desenvolupen llur activitat a Catalunya han d'estar en condicions de poder atendre els consumidors i consumidores quan s'expressin en qualsevol de les llengües oficials a Catalunya."

En cas que es produeixi una vulneració dels drets lingüístics de les persones consumidores establerts a la Llei 22/2011 del Codi de consum de Catalunya, a la Llei 18/2017, de comerç, serveis i fires, o a la Llei 7/1998 de política lingüística, pot tenir la consideració d'infracció administrativa.

Tenint en compte els termes en què es formula la reclamació, l'accés sol·licitat afectaria informació sobre inspeccions en matèria de vulneració de drets lingüístics realitzades en diferents tipologies d'establiments, que poden tenir relació amb infraccions de la normativa corresponent, i que s'haurien dut a terme en un període de temps del 2016 a 2022.

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 incluyese datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera **datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas** que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”*

Aquests preceptes exclouen la possibilitat d'accedir a la informació referida a la comissió d'infraccions penals o administratives, tret que la sanció o pena comporti l'amonestació pública a l'infractor o que es compti amb el consentiment exprés de la persona afectada en el moment de formular la sol·licitud.

Per altra banda, 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 de l'RGPD).

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.”

En aquest sentit, el límit de l'article 23 de l'LTC (o de l'article 15 de l'LT) no és d'aplicació en els supòsits en què els titulars dels establiments 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, i, en aquest senti cap impediment pot haver en lliurar la informació sol·licitada al reclamant.

IV

Ara bé, la limitació de l'article 23 LTC seria aplicable per al cas que la informació que es faciliti permeti identificar de manera directa o indirecta persones físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels establiments que hagin estat inspeccionats, si escau, arran d'una denúncia, i que hagin estat sancionats.

Així, en el cas de tractar-se d'empresaris individuals es considera que tot i que és cert que la informació relacionada amb infraccions comeses en el si de l'activitat professional o comercial que es desenvolupa ha d'afectar en principi als interessos comercials i econòmics del titular els quals haurien de quedar dins la seva esfera empresarial, divulgar aquest tipus d'informació pot tenir també efectes perjudicials que van més enllà de l'àmbit estrictament empresarial.

En aquest sentit, informar sobre les presumptes infraccions comeses per aquestes persones o sobre les sancions imposades pot afectar no només la seva esfera patrimonial personal, en el cas que se l'arribés a sancionar, sinó que fins i tot pot afectar al seu prestigi o la seva imatge social - recordem que l'infractor és l'empresari o titular del negoci amb independència de la denominació comercial que pugui emprar l'establiment-, per uns fets la responsabilitat dels quals se li atribueixen fins i tot abans que hagi estat sancionat en via administrativa o judicial, en el cas que el procediment no hagi finalitzat.

Per altra banda, 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, no es demanen els noms de les persones titulars dels locals inspeccionats i/o sancionats (informació que permetria la identificació directa dels afectats), de fet, en la seva reclamació a la GAIP, explica que continua demanant *"el nom o identificació de l'establiment, empresa o entitat denunciada"* i afegeix que *"En cap cas no vull dades personals"*.

Tot i això, d'acord amb el que s'ha exposat, la informació tal i com es sol·licita, pot afectar el dret a la protecció de dades personals, en la mesura que aquesta informació 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, així com les limitacions d'accés previstes en la normativa de transparència.

En aquest sentit, el Considerant 26 de l'RGPD disposa:

“Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos.”

I, l'article 4.1 de l'RGPD estableix:

“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

Així, 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.

En aquest cas, el detall de la informació que demana la persona reclamant respecte a les inspeccions i infraccions comeses, entre d'altres, la informació referida al nom dels establiments on s'hagin realitzat aquestes inspeccions, podria permetre la identificació indirecta de les persones físiques titulars dels establiments, sense esforços desproporcionats.

A més, convé apuntar que les actuacions inspectors on s'hagin pogut detectar infraccions es fan en establiments on es desenvolupen activitats comercials o d'altre tipus, 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 comerç minoristes, que poden ser domicili del propi titular de l'establiment o comerç). Així mateix, la reclamant demana conèixer el nom d'establiments inspeccionats durant un període extens (set 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.

Així, 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 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.

Per altra banda, segons l'informa l'organisme, en el termini comprès entre els mesos d'octubre de 2016 i novembre de 2022, s'haurien presentat més de 1.200 denúncies a establiments i entitats de tot tipus, amb la qual cosa l'accés indiscriminat a tots els noms dels establiments expedientats podria acabar provocant la identificació d'un gran nombre de persones. A més, els titulars actuals d'aquests establiments podrien no ser les persones expedientades anys enrere.

Per tot plegat es conclou que si bé la normativa de protecció de dades no impedeix l'accés a la informació sol·licitada respecte a les persones jurídiques inspeccionades o sancionades, l'article 23 de l'LTC limita l'accés a aquelles dades que permeti identificar, encara que sigui de manera indirecta, les persones físiques (inclosos els empresaris individuals titulars dels locals expedientats) com pot ser el nom dels locals inspeccionats que en resultin responsables, tret dels casos en que la llei material aplicable prevegi l'amonestació pública del infractor, o llevat que aquestes persones consentin expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud, o bé quan una norma amb rang de llei hagi previst expressament la seva publicació (article 15.1 LT).

Conclusió

La normativa de protecció de dades no regula el tractament de dades personals relatives a persones jurídiques, per tant, no suposaria un impediment per poder lliurar a la persona reclamant la informació sol·licitada referida a persones jurídiques.

Ara bé, la normativa de protecció de dades no permet accedir al nom dels establiments on s'hagin realitzat les actuacions, per l'organisme reclamat en el període indicat o altra informació que permeti identificar, encara que sigui de manera indirecta, les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals) .

Barcelona a 17 de març de 2023