

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación a la reclamación contra la estimación parcial por un organismo de la solicitud de acceso a las quejas y denuncias relacionadas con el uso del catalán.

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 la reclamación presentada en relación con la estimación parcial por un organismo de la solicitud de acceso a las quejas y denuncias relacionadas con el uso del catalán.

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

Antecedentes

1. En fecha 19 de noviembre de 2022, la persona reclamante, solicita al organismo el acceso a la siguiente documentación:

“Quiero la lista de todas las denuncias y quejas presentadas en (...) relacionadas con el uso del catalán y el no respeto de los derechos lingüísticos del catalán en establecimientos comerciales o similares y en la Administración pública sea del ámbito que sea. La lista debe ser desde octubre del 2016 hasta la actualidad. Con los siguientes metadatos: fecha de interposición de la denuncia, establecimiento, administración o entidad denunciada, objeto de la denuncia, estado de tramitación, resultado de la tramitación y fecha de finalización del expediente en su caso. Los datos deben presentarse en datos reutilizables. En ningún caso quiero datos personales”.

2. En fecha 16 de diciembre de 2022, el organismo dicta resolución por la que resuelve estimar parcialmente la solicitud y facilitar la información relativa al número de denuncias y quejas presentadas al organismo por vulneración de los derechos lingüísticos de las personas consumidoras desde el mes de octubre del año 2016 hasta la fecha de la solicitud, la fecha de interposición de la denuncia o queja, el objeto, el estado de su tramitación, el resultado de la tramitación, la fecha de finalización (en su caso) en el formato que se solicitó.

Y le deniega el acceso a la información relativa a la identidad del establecimiento, empresa o entidad denunciada, sustituyéndose este dato por el dato relativo al sector de actividad al que pertenece y la forma jurídica que ostenta.

3. En fecha 12 de enero de 2023, la persona solicitante presenta ante la GAIP una reclamación en la que hace constar que el organismo no le ha facilitado toda la información y reclama de nuevo la información donde conste “el nombre o identificación de *el establecimiento, empresa o entidad denunciada.*”

4. En fecha 20 de enero de 2023, la GAIP remite la reclamación al organismo y le pide un informe en el que exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, en su caso, que concrete a las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 13 de febrero de 2023, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Fundamentos Jurídicos

Y

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 pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

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 (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en lo sucesivo RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales 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 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 a fin 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 los diversos establecimientos en el período indicado (desde el mes de octubre del año 2016 hasta el mes de noviembre de 2022,) a los que se refiere la persona reclamante, es información pública a los efectos del artículo 2.b) de la 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

De acuerdo con el informe del organismo de fecha 24 de enero de 2023, ésta habría resuelto entregar a la persona reclamando la información relativa al número de denuncias y quejas presentadas al organismo por vulneración de los derechos lingüísticos de las personas consumidoras desde el mes de octubre del año 2016 hasta la fecha de la solicitud (19 de noviembre de 2022), la fecha de interposición de la denuncia o queja, el objeto, el estado de su tramitación, el resultado de la tramitación y la fecha de finalización (en su caso).

Por el contrario, como se desprende de la resolución del organismo de 15 de diciembre de 2022 y del informe enviado a la GAIP, el organismo habría denegado la solicitud de acceso a la identidad del establecimiento, empresa o entidad denunciada, sustituyéndose este dato por el dato relativo al sector de actividad al que pertenece y la forma jurídica que ostenta.

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), sin concretar los motivos por los que desea conocer en concreto esta información, sólo con la palabra "estudio". Esto sin perjuicio de la información que ya se le habría facilitado, según la información disponible.

En cuanto a los derechos lingüísticos de las personas consumidoras, el artículo 128, apartados 1 y 2, de la Ley 22/2010, del Código de consumo de Cataluña, dispone:

- “1. Las personas consumidoras, en sus relaciones de consumo, tienen derecho, de acuerdo con lo que establecen el Estatuto de autonomía y la legislación aplicable en materia lingüística, a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan.*
- 2. Las personas consumidoras, sin perjuicio del pleno respeto al deber de disponibilidad lingüística, tienen derecho a recibir en catalán:*
- a) Las invitaciones a comprar, la información de carácter fijo, la documentación contractual, los presupuestos, los resguardos de depósito, las facturas y los demás documentos que hagan referencia a ellos o que se deriven.*
 - b) Las informaciones necesarias para el consumo, uso y manejo adecuados de los bienes y servicios, de acuerdo con sus características, con independencia del medio, formato o soporte utilizado, y, especialmente, los datos obligatorios relacionadas directamente con la salvaguarda de la salud y la seguridad.*
 - c) Los contratos de adhesión, los contratos con cláusulas tipo, los contratos normados, las condiciones generales y la documentación que haga referencia a ellos o que derive de la realización de alguno de estos contratos.”*

En cuanto al ejercicio de la actividad comercial y de la prestación de servicios, el artículo 8.3 de la Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias, dispone que: “Las personas que accedan a la actividad comercial ya la prestación de servicios, incluso

aquellas que lo hagan en calidad de trabajadores asalariados, deben conocer las condiciones del ejercicio de la actividad comercial y de la prestación de servicios en Cataluña y deben 'estar en condiciones de poder atender a los consumidores cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña.'

La Ley 7/1998, de 1 de julio, de política lingüística, se expresa en el mismo sentido, en concreto, al referirse a la atención al público, el artículo 32, dispone que *“ Las empresas y los establecimientos dedicados a la venta de productos oa la prestación de servicios que desarrollan su actividad en Cataluña deben estar en condiciones de poder atender a los consumidores y consumidoras cuando se expresen en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña.”*

En caso de que se produzca una vulneración de los derechos lingüísticos de las personas consumidoras establecidos en la Ley 22/201 del Código de consumo de Cataluña, en la Ley 18/2017, de comercio, servicios y ferias, o en la Ley 7/1998 de política lingüística, puede tener la consideración de infracción administrativa.

Teniendo en cuenta los términos en los que se formula la reclamación, el acceso solicitado afectaría a información sobre inspecciones en materia de vulneración de derechos lingüísticos realizadas en diferentes tipologías de establecimientos, que pueden tener relación con infracciones de la normativa correspondiente, y que se habrían llevado a cabo en un período de tiempo de 2016 a 2022.

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 de la persona afectada en el momento de formular la solicitud.

Por otra parte, 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 del RGPD).

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.”

En este sentido, el límite del artículo 23 de la LTC (o del artículo 15 del LT) no es de aplicación en los supuestos en que los titulares de los establecimientos 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, y, en éste sienta ningún impedimento puede haber al entregar la información solicitada al reclamante.

IV

Ahora bien, la limitación del artículo 23 LTC sería aplicable para el caso de que la información que se facilite permita identificar de forma directa o indirecta a personas físicas afectadas, incluidos los empresarios individuales y profesionales liberales titulares de los establecimientos que hayan sido inspeccionados, en su caso, a raíz de una denuncia, y que hayan sido sancionados.

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

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

Por otra parte, 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 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, no se piden los nombres de las personas titulares de los locales inspeccionados y/o sancionados (información que permitiría la identificación directa de los afectados), de hecho, en su reclamación a la GAIP, explicita que sigue pidiendo “ *el nombre o identificación del establecimiento, empresa o entidad denunciada* ” y añade que “ *En ningún caso quiero datos personales* ”.

Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto, la información tal y como se solicita, puede afectar al derecho a la protección de datos personales, en la medida en que esta información permita identificar a estas personas de manera indirecta. Aunque la identificación de personas físicas se realice de forma indirecta, como también se ha puesto de manifiesto, la normativa de protección de datos resulta de plena aplicación, así como las limitaciones de acceso previstas en la normativa de transparencia.

En este sentido, el Considerante 26 del RGPD dispone:

“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 del RGPD establece:

“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

Así, la normativa de protección de datos se aplica no sólo respecto a la información de las personas identificadas de forma directa, sino también respecto a aquellas personas que puedan resultar identificables de forma indirecta, como podría ser el caso que nos ocupa.

En este caso, el detalle de la información que pide la persona reclamante respecto a las inspecciones e infracciones cometidas, entre otras, la información referida al nombre de los establecimientos donde se hayan realizado estas inspecciones, podría permitir la

identificación indirecta de las personas físicas titulares de los establecimientos, sin esfuerzos desproporcionados.

Además, conviene apuntar que las actuaciones inspectoras en las que se hayan podido detectar infracciones se realizan en establecimientos donde se desarrollan actividades comerciales o de otro tipo, 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 comercio minoristas, que pueden ser domicilio del propio titular del establecimiento o comercio). Asimismo, la reclamante pide conocer el nombre de establecimientos inspeccionados durante un período extenso (siete 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.

Así, 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 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.

Por otra parte, según le informa el organismo, en el plazo comprendido entre los meses de octubre de 2016 y noviembre de 2022, se habrían presentado más de 1.200 denuncias a establecimientos y entidades de todo tipo, con lo que acceso indiscriminado a todos los nombres de los establecimientos expedientados podría acabar provocando la identificación de un gran número de personas. Además, los titulares actuales de estos establecimientos podrían no ser las personas expedientadas años atrás.

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

cuando una norma con rango de ley haya previsto expresamente su publicación (artículo 15.1 LT).

Conclusión

La normativa de protección de datos no regula el tratamiento de datos personales relativos a personas jurídicas, por tanto, no supondría un impedimento para poder entregar a la persona reclamante la información solicitada referida a personas jurídicas.

Ahora bien, la normativa de protección de datos no permite acceder al nombre de los establecimientos donde se hayan realizado las actuaciones, por el organismo reclamado en el período indicado u otra información que permita identificar, aunque sea de forma indirecta, a las personas físicas titulares de los mismos (incluidos los empresarios individuales) .

Barcelona a 17 de marzo de 2023

Traducción automática