

Resolució de 28 de setembre de 2016, d'estimació de la Reclamació 119/2016

Administració reclamada: Agència de Salut Pública de Barcelona.

Informació reclamada: Informació sobre inspeccions sanitàries als restaurants de Barcelona desglossada per nom de l'establiment, adreça i resultat de les últimes inspeccions de sanitat i higiene.

Resum: L'eventual concurrència de causes d'inadmissibilitat s'ha d'invocar en el moment de donar resposta a la sol·licitud presentada, dins del termini de resolució que l'ordenament jurídic dona a l'Administració, essent més que qüestionable la seva al·legació *ex post*, un cop ja finalitzat el procediment de sol·licitud de la informació i iniciat el de reclamació. L'aplicació de qualsevol causa d'inadmissibilitat ha de ser motivada en atenció a les circumstàncies del cas. A la informació demanada no li pot ser aplicada la condició de notes o altres documents de treball intern sense rellevància o interès públic. El dret d'accés a la informació demanada deriva tant de l'LTAIPBG, com dels principis de transparència i accés a la informació sobre les activitats competents en matèria alimentària i la seva eficàcia establerts pel Reglament CE 882/2004. La divulgació dels resultats de les inspeccions no pot interferir ni impedir la investigació o sanció d'infraccions administratives, atès que ja han estat posats prèviament a coneixement de les persones afectades, a qui l'ordenament garanteix el lliurament de les actes d'inspecció. És qüestionable que mereixin protecció interessos econòmics i comercials que es fonamenten en l'incompliment de prescripcions determinades per l'ordenament jurídic. La difusió de la informació demanada, a més d'emparar-se en la legislació de la transparència i en la normativa comunitària sobre sanitat dels aliments, serveix també els interessos públics dels drets dels consumidors i usuaris i de la protecció de la salut pública. No procedeix aplicar el límit de l'incís final de l'article 23 LTAIPBG perquè la sol·licitud no demana dades personals i perquè les inspeccions assenyalen incompliments, sense arribar a qualificar infraccions. No s'acredita que la divulgació de la informació demanada hagi de comportar una alarma social i un conseqüent risc per a la salut pública.

Paraules clau: Departament de Salut. Ajuntament de Barcelona. Inspecció. Salut pública. Higiene dels aliments. Notes o documents de treball intern. Tasca complexa d'elaboració. Infraccions i sancions administratives. Interessos econòmics i comercials. Dades personals. Seguretat pública. Silenci administratiu.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 30 de juny de 2016 la persona reclamant presenta la Reclamació 119/2016, relativa a una sol·licitud d'informació formulada a l'Agència de Salut Pública de Barcelona (ASPB), que hauria estat denegada totalment o parcialment. La persona reclamant no vol seguir el procediment de mediació.
2. El 2 d'octubre de 2015 la persona reclamant presenta per primer cop, a l'Oficina d'Informació del Departament de Salut, invocant la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG), la següent sol·licitud d'informació, que és derivada a l'ASPB el dia sis del mateix mes: "demano informació relativa a les inspeccions i controls sanitaris realitzats als restaurants i bars de la ciutat de Barcelona. Sol·licito que la informació es desglossi per nom de l'establiment, adreça i resultats de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que s'hi hagin



fet. Demano també que s'adjunti, si s'emmagatzema, informació addicional relacionada amb les inspeccions (raons que justifiquen les notes de cada local, incompliments de la normativa d'higiene dels productes alimentaris, etc)".

3. L'11 de novembre de 2015 l'ASPB, en resposta a la sol·licitud anterior, donaria la "relació relativa de les inspeccions i controls sanitaris realitzats pels serveis d'inspecció de la Direcció de Protecció de la Salut de l'ASPB l'any 2014", atès que la memòria d'activitats del 2015 encara no estava tancada. Argumenta que la informació desglossada nominativament per cada establiment no pot ser donada en aplicació del límit establert per l'article 21.1.b LTAIPBG, ja que podria interferir en la investigació d'infraccions administratives; també manifesta que part de la informació demanada consisteix a notes i altres documents de treball sense rellevància o interès públic, de manera que seria d'aplicació la causa d'inadmissió de l'article 29.1.a LTAIPBG.

4. El 18 d'abril de 2016 la persona reclamant reitera literalment la sol·licitud d'informació descrita a l'antecedent 2. En resposta implícita a les objeccions de l'ASPB indicades a l'antecedent anterior, argumenta que "la informació demanada no es troba sota cap dels supòsits que limiten el dret d'accés a la informació pública recollits en l'article 21 LTAIPBG. A més, tenint en compte que aquestes inspeccions es recullen en un formulari d'acta d'inspecció i, per tant, no són notes internes, no procedeix l'aplicació de l'article 29.a per denegar aquesta sol·licitud. Recordo també que la Llei (article 8.m i altres) preveu que les administracions publiquin tota aquella informació d'interès públic com ho serien els resultats de les inspeccions de sanitat als establiments on s'hi serveix menjar". També demana que en cas que l'ASPB no tingui aquesta informació, la sol·licitud sigui derivada a l'Administració que disposi d'ella.

5. El 26 de maig de 2016 la persona reclamant s'adreça a l'ASPB, manifesta que en aplicació de l'article 35.1 LTAIPBG s'hauria produït silenci administratiu positiu i demana que se li lliuri la informació sol·licitada en el termini màxim de trenta dies establert pels articles 35.3 i 36 LTAIPBG.

6. El 6 de juny de 2016 l'ASPB respon a la persona reclamant que el 6 de novembre de 2015 li va donar informació sobre inspeccions i controls sanitaris de l'any 2014, li va manifestar que el desglossament de determinada informació era afectat pels límits dels articles 21.1.b i 29.1.a LTAIPBG i la va convidar a fer peticions més concretes d'informació, cosa que no hauria fet. Sembla ser que la petició d'informació objecte d'aquesta Reclamació seria la mateixa que hauria donat lloc a la resposta de novembre de 2015. En resposta de l'escrit de 26 de maig referit a l'antecedent anterior, l'ASPB manifesta que la concurrència dels límits indicats porta a què no es produeixi silenci positiu, que la petició d'informació ja va ser contestada el 6 de novembre de 2015, que si no hi està conforme pot reclamar a la GAIP i en tot cas se la convida a fer peticions més concretes d'informació.

7. El 30 de juny de 2016 la persona reclamant presenta la seva Reclamació a la GAIP i la fonamenta en els arguments i en les consideracions següents:



a) No seria aplicable el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG perquè les inspeccions i controls sol·licitats no estan afectats de secret per a la persona investigada, ja que finalitzen en documents que són coneguts per a l'establiment inspeccionat, segons el Manual per a l'Inspector publicat per l'ASPB (l'informe d'inspecció i l'acta d'inspecció serien elaborats in situ, i aquesta darrera signada pel titular de l'establiment, de manera que el seu contingut pot ser perfectament conegut per la persona inspeccionada).

b) No seria aplicable el límit (en realitat, causa d'inadmissió) de l'article 29.1.a LTAIPBG (notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic), ja que una acta és un document formal, amb rellevància jurídica específica, a efectes sancionadors. I no és cert que no sigui d'interès públic, ja que els resultats de les inspeccions poden tenir impacte en la salut de les persones.

c) Aporta diversa jurisprudència del Tribunal Europeu de Dret Humans, del Tribunal Suprem i del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia, que posarien de manifest l'interès públic en la difusió d'informació sobre salut i la prevalença d'aquesta informació sobre els interessos econòmics privats afectats.

d) Hauria estat telefonada des de l'ASPB, tot indicant-li que els i les periodistes haurien d'accedir a la informació mitjançant el canal de relacions amb la premsa, consideració a la que la persona reclamant respon que pel fet de ser periodista no té menys dret a la informació que la resta de persones.

e) La informació demanada és pública a països europeus com el Regne Unit, on es publiquen dades actualitzades de les inspeccions de sanitat a tots els establiments que serveixen menjar.

8. El Ple de la GAIP de 7 de juliol de 2016 admet a tràmit aquesta Reclamació, i així és comunicat a la persona reclamant i a l'ASPB. Es demana a aquesta darrera còpia de l'expedient i un informe sobre la Reclamació presentada.

9. Després d'haver constatat que la informació sol·licitada pot afectar els drets i interessos de les persones titulars de restaurants i bars de la ciutat de Barcelona, de manera que podria procedir donar-los trasllat d'aquesta sol·licitud en aplicació de l'article 31 LTAIPBG, i de valorar que el seu nombre tan elevat el dificultaria gairebé fins a l'impossible, la GAIP fa les indagacions necessàries per determinar-ne les entitats representatives i entre el 21 i el 26 de juliol els informa de la presentació d'aquesta Reclamació, els dóna accés a l'expedient i els convida a formular-hi al·legacions. La GAIP s'adreça, als efectes indicats, a les entitats següents: Gremi de restauració de Barcelona, Gremi d'hotelers de Barcelona, Gremi de pastisseria, Gremi de Flequers de Barcelona, Federació de Gremis de detallistes de productes alimentaris, Gremi de supermercats i autoserveis, Gremi artesà de xurrers de Catalunya, Gremi de bacallaners de Catalunya, Gremi de carnissers-cansaladers-xarcuters de Barcelona i comarques, Gremi de peixaters de Catalunya, Gremi artesà de detallistes d'aviram, ous i caça i Gremi provincial de detallistes de fruites i hortalisses de Barcelona.



10. El 9 d'agost de 2016 la GAIP rep l'informe de l'ASPB, que és comunicat a la persona reclamant i a les entitats representatives dels drets i interessos afectades consultades de conformitat amb l'antecedent anterior. Els aspectes més rellevants d'aquest informe són els següents:

a) Manifesta que l'ASPB ha facilitat a la persona reclamant "des de la seva primera petició i tenint en compte els termes generals i amplis en que l'ha plantejada, la informació elaborada de la que disposava". També s'hauria convidat a la persona reclamant a acotar més la informació demanada i se li hauria indicat que en aquesta matèria hi podien concórrer límits d'accés derivats dels articles 21.1.b i 29.1.a LTAIPBG.

b) Manifesta també que la informació en els termes sol·licitats per la persona reclamant requeriria una tasca complexa d'elaboració o reelaboració que no és assumible per l'ASPB, sense detriment de les seves responsabilitats (causa d'inadmissió de l'article 29.1.b LTAIPBG), especial complexitat que derivaria també de la concurrència dels límits dels articles 21.1.b i 29.1.a LTAIPBG.

c) L'ASPB coincideix en què els resultats del control dels establiments de restauració tenen interès públic, i per aquest motiu els fa objecte de la seva memòria; en canvi qüestiona que sigui d'interès públic tota la informació de què disposa. Admet que la informació donada seria millor si es facilités desglossada per establiment, però indica que actualment no disposa d'un sistema d'informació que ho permeti. Reitera la concurrència dels límits indicats al paràgraf anterior, especialment si es té en compte que els controls i inspeccions poden servir per adoptar mesures cautelars, coercitives i sancionadores.

d) També argumenta l'existència de drets comercials i de tercers que cal respectar, especialment si es té en compte que no s'hauria dut a terme el trasllat previst per a aquests casos per l'article 31 LTAIPBG.

11. El 18 d'agost, vist el retard amb què s'ha rebut l'informe de l'ASPB i atesa la conveniència de facilitar a les entitats consultades un termini suficient per presentar les seves al·legacions, el Ple de la GAIP, d'acord amb el previst per l'article 42.9 LTAIPBG, acorda ampliar en quinze dies el termini per resoldre aquest procediment, cosa que és comunicada a les parts.

12. L'1 de setembre de 2016, després de constatar que la informació demanada pot contenir dades personals, la GAIP sol·licita informe de l'APDCAT sobre aquesta Reclamació.

13. El 12 de setembre de 2016 l'APDCAT comunica a la GAIP el seu informe, que conclou el següent: "La normativa de protecció de dades no impediria l'accés a la informació desglossada per nom i adreça d'establiment relativa a la puntuació o nivell obtingut en els controls i inspeccions en matèria sanitària i d'higiene realitzades a bars i restaurants, sens perjudici que hi puguin concórrer altres límits que impossibilitin l'accés a aquesta informació. Pel que fa a la resta d'informació addicional, relativa a dades relacionades amb incompliments, infraccions o sancions administratives la responsabilitat de les quals recaigui en les persones físiques titulars dels establiments, l'atorgament de l'accés no



resultaria respectuós amb el dret a la protecció de dades”. L’informe es fonamenta principalment en les consideracions següents:

En primer lloc, en el fet que la legislació de protecció de dades només protegeix les de les persones físiques, de manera que les jurídiques no tenen dades personals protegides per l’LOPD. Quan, com passa en aquest cas, es demanen dades relatives a activitats comercials, fins i tot si el titular és una persona física “la legislació de protecció de dades no seria aplicable als supòsits en què les dades del comerciant sotmeses a tractament facin referència únicament a aquest en la seva condició de comerciant, això és, a la seva activitat empresarial”.

En segon lloc, i pel que fa a la informació consistent en el resultat o puntuació final obtinguda de la inspecció, si malgrat el seu caràcter eminentment associat a l’activitat comercial es pogués considerar que pot afectar d’alguna manera l’esfera privada o personal de la persona física titular de l’establiment, seria procedent aplicar l’LOPD; tenint en compte que no es tractaria de dades especialment protegides, caldria aplicar l’article 24.2 LTAIPBG i decidir sobre l’accés després de ponderar els interessos en joc. En aquest context, “l’interès públic que pot tenir per al ciutadà conèixer de manera individualitzada el resultat o puntuació obtinguda per part de cadascun dels bars i restaurants que, recordem-ho, es tracta d’establiments oberts al públic i el major o menor nivell de compliment pot tenir incidència en la salut de les persones consumidores, ha de prevaler davant d’una eventual afectació en l’esfera personal de les persones afectades”.

En tercer lloc, i pel que fa a l’accés a les actes d’inspecció, que poden contenir informació relativa a deficiències que poden suposar incompliments de la normativa sanitària i d’higiene i fins i tot descriure fets constitutius d’infraccions administratives, que poden donar lloc a procediments sancionadors, si la persona titular del negoci és una persona física, atès que aquesta informació pot afectar no només la seva esfera patrimonial personal, sinó també el seu honor, prestigi i imatge social, s’haurà de considerar informació de caràcter personal especialment protegida per l’article 23 LTAIPBG.

14. El 14 de setembre de 2016, tenint en compte la conveniència de donar accés a l’informe de l’APDCAT a les parts d’aquest procediment i d’oferir-les la possibilitat de presentar-hi al·legacions, el Ple de la GAIP, en aplicació de l’article 42.6 LRJPAC, acorda prorrogar en un mes el termini per resoldre aquest procediment i ho comunica a les parts.

15. El 23 de setembre de 2016 la GAIP rep un document de consideracions formulades pel Gremi de Restauració de Barcelona, en resposta a la consulta que els havia estat feta en el marc d’aquest procediment, en què es manifesta que “si bé compartim totalment l’objectiu de la transparència en la informació i la necessitat de vetllar pel dret d’accés a la informació pública invocats per la reclamant, és essencial intentar trobar un just equilibri entre aquells i la salvaguarda del dret fonamental a la privacitat i a la protecció de dades de caràcter personal, en aquest cas dels empresaris restauradors que es puguin veure afectats per la informació sol·licitada”. També apunta expressament que aquest equilibri hauria estat respectat per la resposta donada per la correcta actuació de l’ASPB.



16. El 26 de setembre l'ASPB tramet a la GAIP una ampliació del seu informe citat a l'antecedent 10, on formula les consideracions següents:

a) L'ASPB no disposa de la informació sol·licitada en un únic suport, ja que el programa informàtic de control del risc que utilitza (SICAL) no inclou tots els aspectes equiparables al "resultat de les inspeccions sanitàries" demanat per la persona reclamant. Aquest fet comporta que l'accés a la informació sol·licitat s'hauria de fer a les actes d'inspecció, cosa que requeriria una tasca complexa d'elaboració.

b) Les actes d'inspecció contenen dades personals subjectes a especial protecció, com ara la identificació de la persona davant la qual es fa la inspecció o la titular del local inspeccionat. També recullen qüestions que poden donar lloc a responsabilitat penal o administrativa. Sense un cribatge previ, l'accés a les actes d'inspecció pot dificultar o impedir la investigació de fets que poden ser constitutius d'infraccions administratives.

c) La divulgació de la informació sol·licitada pot comportar un risc per a la seguretat pública, ja que si es dona sense les mesures de comunicació adequades podria generar alarma social.

d) L'activitat inspectora de l'ASPB no s'efectua per posar de manifest la qualitat dels establiments en matèria de seguretat alimentària, ni el nivell de qualitat de les mesures higièniques (qüestions que semblen ser el que realment interessarien a la persona reclamant), sinó que té la finalitat de posar en evidència els incompliments de la normativa sanitària, sense fer cap mena de judici sobre el nivell de compliment fet per cada establiment.

e) Donar la informació demanada, eliminant prèviament les dades que poden infringir límits d'accés, requeriria una tasca complexa d'elaboració i l'ASPB no disposa dels recursos necessaris per dur-la a terme.

Fonaments jurídics

1. Objecte de la Reclamació

Aquesta reclamació té per objecte informació pública, es formula contra un subjecte obligat per l'article 3 LTAIPBG, en relació amb una sol·licitud prèvia d'informació que es correspon amb l'objecte de la reclamació i es presenta dins dels terminis d'impugnació establerts legalment. D'entrada, sembla que reuneix per tant les condicions d'admissibilitat requerides per l'apartat 14 del Manual de reclamació davant la GAIP. Cal tenir en compte, tanmateix, que la diversitat d'actuacions produïdes i els termes en què es sol·licita la informació obliguen a precisar quin és exactament l'objecte de la reclamació.

Els antecedents reflecteixen la diversitat d'escrius que s'han produït per obtenir la informació reclamada. Hi ha una primera sol·licitud d'informació el 2 d'octubre de 2015, que seria resolta per



l'ASPB l'11 de novembre de 2015, en termes no satisfactoris per a la persona reclamant, que la reiteraria el 18 d'abril de 2016, amb l'afegit d'alguns arguments addicionals per rebatre les raons donades per l'ASPB l'11 de novembre per no donar tota la informació sol·licitada. Aquesta segona sol·licitud d'informació no obté resposta de l'ASPB, de manera que la persona reclamant, el 26 de maig de 2016, s'adreçaria de nou a l'ASPB fent constar que s'hauria produït silenci administratiu positiu i reclamant el lliurament efectiu de la informació demanada i estimada presumptament dins del termini de 30 dies previst pels articles 35.3 i 36 LTAIPBG. Aquest darrer escrit de la persona reclamant és respost per l'ASPB el 6 de juny de 2015, indicant que la concurrència de límits legals a l'accés comportaria que el silenci administratiu produït tindria efectes desestimatoris i remetent-se a la resposta donada el novembre de 2015; en aquest mateix escrit l'ASPB indica a la persona reclamant que si no està d'acord amb aquesta resposta pot presentar una reclamació a la GAIP.

A la vista d'aquests antecedents, cal entendre que l'objecte de la Reclamació és l'escrit de l'ASPB de 6 de juny de 2015, que al·lega la concurrència de límits legals a l'accés, per negar els efectes desestimatoris de la manca de resposta expressa en termini a la sol·licitud d'informació presentada el 18 d'abril de 2016.

En relació amb la determinació de quina és la informació demanada, la sol·licitud d'informació es refereix textualment al següent: "informació relativa a les inspeccions i controls sanitaris realitzats als restaurants i bars de la ciutat de Barcelona. Sol·licito que la informació es desglossi per nom de l'establiment, adreça i resultats de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que s'hi hagin fet. Demano també que s'adjunti, si s'emmagatzema, informació addicional relacionada amb les inspeccions (raons que justifiquen les notes de cada local, incompliments de la normativa d'higiene dels productes alimentaris, etc)". A la vista dels termes en que ha estat redactada, cal entendre que l'objecte central de la sol·licitud és una llista amb els noms i adreces dels bars i restaurants de la ciutat de Barcelona, amb el resultat de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que hagin estat fetes a cada un d'ells.

L'element identificador de la llista són el nom i l'adreça dels locals interessats. Als efectes d'algunes consideracions que es faran més endavant, cal subratllar que no es demana en cap cas la identitat de la persona titular del local, només la denominació d'aquest (nom comercial) i la seva adreça.

Els locals interessats són els bars i restaurants de la ciutat de Barcelona. Això inclou tots els locals que incorporin aquestes denominacions o altres d'equivalents, bé sigui amb caràcter exclusiu o combinat amb altres serveis. S'exclouen, per tant, altres activitats comercials de producció, manipulació o servei de productes alimentaris (fleques, carnisseries, peixateries, xurreries, etc) si no inclouen pròpiament el servei de bar o de restaurant.

El que es demana de cada un dels locals anteriors són els "resultats de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que s'hi hagin fet". Expressat en aquests termes, l'objecte de la sol·licitud és força imprecís, tant per la indefinició temporal, com per l'ambigüitat del terme "resultats"; segurament



el més adequat hauria estat que l'ASPB apliqués l'article 28 LTAIPBG, demanés una major concreció i suspengués la tramitació de la sol·licitud mentre la concreció no fos efectiva. Tanmateix, no va procedir d'aquesta manera, va interpretar, al donar resposta a la sol·licitud inicial, que el lapse temporal dels resultats demanats era el 2014 i que els resultats eren genèrics o estadístics (els propis de la memòria de l'entitat), i convidava a la persona reclamant a demanar aclariments. Davant d'aquesta resposta, la persona reclamant ni demana aclariments, ni concreta més la seva sol·licitud, ja que reitera l'anterior en els mateixos termes. Amb aquests antecedents, és obligat un cert exercici de concreció de quin hauria de ser l'abast de la informació que cal facilitar per atendre raonablement el contingut de la sol·licitud.

Per resultats de les inspeccions cal entendre les dades i les actuacions produïdes en el marc del procediment d'inspecció o de l'exercici de les funcions inspectores. S'ha de distingir entre resultats de les inspeccions, en els termes que s'acaben d'assenyalar, i conseqüències de les inspeccions, com ara l'inici de procediments sancionadors; les conseqüències de les inspeccions quedaria al marge de la informació sol·licitada, que es circumscriu als seus resultats. Per determinar què cal entendre per "resultats de les inspeccions" s'ha d'analitzar la normativa que les regula. El marc normatiu de les inspeccions de bars i restaurants ve constituït pels Reglaments CE 852 (higiene dels productes alimentaris) i 882 (sobre controls oficials per garantir la verificació del compliment de la legislació en matèria de pinsos i aliments) de 2004, del Parlament Europeu i del Consell, per les lleis 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya (CCC), i 18/2009, de 22 d'octubre, de salut pública (LSP), i per l'Ordenança municipal de 29 d'abril de 2011, d'establiments i centres de comerç alimentari de Barcelona.

El Reglament CE 852/2004 estableix bàsicament els requisits d'higiene dels productes alimentaris i la responsabilitat que tenen a aquests efectes les persones que els produeixen, manipulen o serveixen, amb una referència molt genèrica al seu deure a col·laborar amb les autoritats competents, especialment en les funcions de registre, controls oficials i, si així s'estableix, autorització. El Reglament CE 882/2004 regula amb major deteniment els controls oficials per garantir i verificar el compliment de la legislació sobre aliments; el seu article 8 estableix la necessitat de controls oficials documentats i de procediments per verificar l'eficàcia dels controls oficials i per assegurar l'adopció de mesures correctores, quan siguin necessàries; el seu article 10 fa una llista oberta dels mètodes i les tècnics de control, que inclou el control, la vigilància, la verificació, l'auditoria, la inspecció, el mostreig i l'anàlisi, amb una regulació relativament detallada de les inspeccions.

L'ordenament intern determina les funcions i activitats de control requerides per la normativa comunitària. La llei que regula específicament aquest àmbit material és l'LSP, que si bé estableix algunes disposicions sobre funcions de vigilància i control en l'àmbit de la salut pública, en la qüestió concreta de les inspeccions es limita a definir la posició jurídica i les potestats del personal d'inspecció (article 59). Per tant, la regulació legal més detallada de les inspeccions aplicable als bars i restaurants és la que fa el CCC; el seu article 322-1 regula les funcions d'inspecció en els termes



següents: “2. Les funcions generals dels òrgans que exerceixen funcions d’inspecció en l’àmbit del consum són la vigilància, el control la investigació i la inspecció dels béns i serveis amb la finalitat de garantir els drets de les persones consumidores”. L’apartat 3 detalla altres funcions concretes que pot exercir també la inspecció. Per la seva banda, l’article 322-4.1 CCC disposa que “el personal inspector ha d’estendre actes de les seves visites d’inspecció, de les altres actuacions d’investigació i control i sempre que constati irregularitats administratives”.

Finalment, l’article 65 de l’Ordenança municipal de 29 d’abril de 2011, citada més amunt, estableix que “les actes són els documents que estén la inspecció per a recollir el resultat de les seves actuacions”. Tot i que l’ASPB és una entitat que depèn del Consorci Sanitari de Barcelona, organisme que als efectes de la Disposició Addicional 20^a de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC) s’adscriu a l’Administració de la Generalitat, quan exerceix funcions de control de bars i restaurants ho fa en l’àmbit de les competències municipals, ja que l’LSP atribueix als ajuntaments “la gestió del risc per a la salut derivat dels productes alimentaris en les activitats del comerç minorista, del servei i la venda directa d’aliments preparats als consumidors” (article 52.f). Per tant, sense necessitat d’aprofundir més en el règim jurídic de l’ASPB, ni en el règim especial municipal de Barcelona, està clara la seva capacitat per promulgar una disposició com la citada i el seu caràcter vinculant per al personal d’inspecció de l’ASPB.

A la vista de les referències normatives citades, es pot afirmar que, en una primera resposta, els resultats de les inspeccions sanitàries i d’higiene sol·licitats per la persona reclamant són els recollits a les corresponents actes d’inspecció, que poden contenir també l’expressió de les funcions previstes per l’article 322-1 CCC. De fet, el formulari d’inspecció de l’ASPB, després d’indicar els camps d’identificació, al final de la primera pàgina anuncia el “resultat de la inspecció”, que s’ha d’especificar en els fulls annexos. Per tant, es podria atendre aquesta primera part de la sol·licitud d’informació donant accés a les actes d’inspecció, sens perjudici de l’eventual concurrència de límits, de causes d’inadmissió o de dificultats materials per a l’efectivitat de l’accés, qüestions aquestes que són tractades en els FJ següents. A aquests efectes, el formulari d’inspecció de l’ASPB conté els camps següents: adreça, titular (denominació i NIF), nom comercial, correu electrònic, telèfon, fax, números de registre i d’autorització sanitària i relació de les activitats de l’establiment inspeccionat; identificació i adreça de l’empresa que gestiona l’activitat inspeccionada; identificació del personal d’inspecció i de la persona davant la qual s’aixeca l’acta i fulls annexos amb el resultat de la inspecció.

Cal valorar també fins a quin punt els resultats de les inspeccions recollits per les actes són traslladats a alguna base de dades informàtica, i si en conseqüència la informació sol·licitada es pot facilitar de manera més adequada donant accés als corresponents registres informàtics. L’informe ampliat de l’ASPB (antecedent 16) manifesta que la informació demanada no està recollida en un únic suport i que el més important és el SICAL, que si bé recull alguna informació relativa a les inspeccions efectuades, no conté una informació completa de la seva totalitat. Amb independència del suport



material al qual es doni accés, la idea bàsica que cal retenir és que els resultats de les inspeccions sol·licitats són els que consten a les corresponents actes.

En un altre ordre de coses, quan la persona reclamant demana “les últimes” inspeccions que s’hi hagin fet es refereix a les inspeccions més recents efectuades a cada establiment inspeccionat, no només les últimes que s’hagin fet en general, ni les d’un lapse de temps determinat. Atendre aquesta dimensió de la sol·licitud pot ser especialment complex, ja que la freqüència de les inspeccions, en atenció als diferents factors de risc que concorren a cada establiment, pot variar molt entre uns i altres, ja que n’hi ha que són inspeccionats amb periodicitat anual, i altres cada varis anys. En la mida que l’accés demanat es pugui atendre amb mitjans informàtics, és possible que es pugui resoldre aquest aspecte de la sol·licitud sense especials dificultats, però si per fer-ho cal donar accés a les actes, per aquest motiu es podrien afectar les de diversos anys, i per tant milers d’expedients (a títol d’exemple, a l’any 2015 hi ha hagut més de mil inspeccions de l’ASPB a bars i restaurants de Barcelona). Per acotar aquesta dimensió temporal de la informació demanada, i a manca d’acord entre les parts, sembla raonable entendre per “últims resultats” els de les dues últimes inspeccions, i només els de l’última si l’anterior es remunta més enllà de, per exemple, cinc anys en el passat.

La sol·licitud d’informació de la persona reclamant també demana, si s’emmagatzema per l’ASPB, “informació addicional relacionada amb les inspeccions (raons que justifiquen les notes de cada local, incompliments de la normativa d’higiene dels productes alimentaris, etc)”. Si tenim en compte que la informació principal demanada, els resultats de les inspeccions, es concreta en les actes corresponents, no semblen massa pertinents els exemples posats d’informació addicional. Les “raons que justifiquen les notes de cada local” podrien ser pertinents si l’ASPB es dediqués a posar notes, en el sentit de qualificacions, als locals inspeccionats, però en el seu informe ampliat (antecedent 16) deixa clar que no ho fa. I els “incompliments de la normativa d’higiene dels productes alimentaris” formen part, si es produeixen, de les qüestions que han de constar a les actes d’inspecció, segons el previst pels articles 322-1 i 322-4 CCC. Això no treu, tanmateix, que hi pugui haver informació addicional a les inspeccions a la recollida per les actes; per exemple, l’article 322-4.7 CCC preveu expressament que l’acta pugui recollir en un annex “la documentació necessària per esclarir els fets investigats”. Per tant, s’ha d’entendre que aquesta sol·licitud d’informació addicional és oberta a qualsevol altra informació a mans de l’ASPB que sigui emmagatzemada per aquesta i relacionada amb les seves inspeccions a bars i restaurants, obviant els exemples apuntats entre parèntesi per la sol·licitud.

En el seu informe ampliat (antecedent 16) l’ASPB insisteix a considerar que l’interès de la persona reclamat consisteix a obtenir qualificacions que valorin el grau o nivell del compliment de la normativa d’higiene i salut pública per part de cada un dels bars i restaurants de la ciutat de Barcelona, i manifesta que aquesta pretensió no pot ser atesa, ja que l’ASPB no fa aquesta tasca de qualificació valorativa. Sense descartar que pugui ser realment aquesta la finalitat de la sol·licitud d’informació, el cert és que els termes en què està formulada no ho expressen formalment així, com ja s’ha reiterat.



En conclusió, la informació demanada per la persona reclamant és la relativa a les inspeccions efectuades a cada un dels bars i restaurants de la ciutat de Barcelona, indicant de manera singularitzada, per a cada un d'ells, nom i adreça de l'establiment, resultats de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que s'hi hagin fet i altra informació addicional relacionada amb aquestes inspeccions que tingui emmagatzemada l'ASPB. Per resultats de les inspeccions cal entendre el contingut de les actes, bé sigui amb l'accés directe a elles, o bé a la base de dades resultant, si existeix i recull els resultats assenyalats.

2. Admissibilitat de la Reclamació

En dos moments diferents de les actuacions referides als antecedents l'ASPB al·lega la concurrència de causes d'inadmissibilitat de la sol·licitud d'informació pública objecte d'aquesta Reclamació. En un primer moment i en relació amb la sol·licitud d'informació formulada el 2 d'octubre de 2015, l'11 de novembre de 2015 l'ASPB manifesta que part de la informació demanada consisteix a notes i altres documents de treball sense rellevància o interès públic (causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG). Més endavant, l'informe (i sobretot la seva ampliació) emès a sol·licitud de la GAIP en el marc d'aquest procediment també al·lega la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.b LTAIPBG (si per obtenir la informació demanada cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració). Segons l'informe de l'ASPB, obtenir i facilitar la informació demanada requeriria una tasca complexa d'elaboració i reelaboració no assumible per l'Agència, tenint en compte les altres responsabilitats que ha d'atendre.

Abans d'entrar a valorar la concurrència efectiva de les circumstàncies que justificarien l'aplicació d'aquestes causes d'inadmissibilitat, cal fer dues consideracions formals.

En primer lloc, l'eventual concurrència de causes d'inadmissibilitat s'ha d'invocar en el moment de donar resposta a la sol·licitud presentada, dins del termini de resolució que l'ordenament jurídic dona a l'Administració, essent més que qüestionable la seva al·legació *ex post*, un cop ja finalitzat el procediment de sol·licitud d'informació i iniciat el de reclamació. L'article 29.3 LTAIPBG requereix la motivació de les inadmissions, requisit que difícilment es pot complir si s'utilitza la causa d'inadmissibilitat merament per justificar la denegació de l'accés en el procediment de reclamació, quan aquest ja ha finalitzat. Per les mateixes raons, si no s'ha inadmès la sol·licitud d'informació dins del termini establert per l'article 33 LTAIPBG i es produeix silenci administratiu positiu, l'Administració no pot invocar posteriorment una causa d'inadmissibilitat per oposar-la als efectes estimatoris de la inactivitat administrativa (així ho ha entès la GAIP a la seva Resolució de la Reclamació 4/2016, entre altres). Aquestes consideracions venen al cas perquè si bé la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a és invocada ja en la primera resposta donada per l'ASPB a la persona reclamant, la de l'apartat b del mateix precepte (tasca complexa d'elaboració o reelaboració) no ho és fins a l'informe emès en el marc d'aquest procediment de reclamació, quan el procediment de sol·licitud objecte de la



inadmissibilitat ja havia finalitzat, motiu pel qual resulta qüestionable que pugui ser presa vàlidament en consideració.

En segon lloc, l'aplicació de qualsevol causa d'inadmissibilitat ha de ser motivada en atenció a les circumstàncies del cas. No n'hi ha prou amb afirmar la seva concurrència; cal argumentar amb dades i raonaments concrets vinculats al cas que concorre efectivament la causa d'inadmissibilitat invocada. I en aquest expedient l'argumentació vinculada a les circumstàncies del cas és, com a molt, parcial, ja que no es descriuen les característiques de la informació que constituïria notes de treball intern sense rellevància o interès públic (com tampoc no es justifica aquesta manca de rellevància o interès públic), i les raons que s'exposen per acreditar o argumentar que per facilitar la informació requerida cal efectivament una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, a més d'arribar molt tard (ampliació de l'informe), no acaben de concretar la magnitud de la tasca d'elaboració que es requeriria.

En conseqüència, per les raons exposades en els paràgrafs anteriors es fa difícil d'admetre d'entrada la concurrència de les causes d'inadmissibilitat al·legades per l'ASPB. Malgrat això, la GAIP considera que procedeix pronunciar-s'hi també des d'una perspectiva material, i així correspondre adequadament al fet que hagin estat al·legades.

La invocació feta per l'ASPB de la causa d'inadmissibilitat de l'article 29.1.a LTAIPBG ("notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic") sembla respondre al fet que la sol·licitud d'informació demana, entre altres objectes, les "raons que justifiquen les notes de cada local"; com ja s'ha avançat en l'anterior FJ, aquesta menció que la persona reclamant fa a "les notes" no es refereix a notes en el sentit d'eventuals anotacions informals, sinó a notes en el sentit de qualificacions. Per tant, si la invocació de la causa d'inadmissibilitat del 29.1.a LTAIPBG obeeix a l'ús d'aquest terme, un cop aclarit el sentit en què és usat deixa de tenir sentit l'al·legació d'inadmissibilitat feta.

Deixant de banda aquestes consideracions terminològiques, està clar que en la informació demanada, determinada per l'FJ anterior, no li pot ser aplicada la condició de notes o altres documents de treball intern sense rellevància o interès públic. Efectivament, si tenim en compte que s'ha reconduït el resultat de les inspeccions i la informació addicional sol·licitats a les actes amb els seus annexes, està clar que aquests documents, per molt informals que siguin (les actes solen ser manuscrites, redactades en el lloc de la inspecció), no són de caràcter intern i tenen evident rellevància i interès públic. No són de caràcter intern, ja que són qualificades com a document públic per l'article 322-4.8 CCC, i se n'ha de lliurar còpia a l'establiment inspeccionat (article 65 de l'Ordenança municipal de 29 d'abril de 2011 i en el mateix sentit el Manual per a l'Inspector de l'ASPB, citat a l'antecedent 7.a). I en la mesura que expressa el grau d'adequació del local inspeccionat als requeriments de salut pública, és indiscutiblement rellevant per a l'interès públic. Per tant, no sembla que es pugui qualificar la informació sol·licitada com a notes de treball o altres



documents interns sense rellevància o interès públic, i per tant no hi hauria base material per inadmetre la sol·licitud d'informació per aquest motiu.

La informació demanada és el nom i l'adreça i els resultats (inclosa la informació addicional) de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene fetes a tots i cada un dels bars i restaurants de la ciutat de Barcelona. Sens dubte és una informació voluminosa, però està per veure que requereixi una tasca complexa d'elaboració o reelaboració. Això dependrà del format en què la persona reclamant vol obtenir aquesta informació i de com la té organitzada l'ASPB. No consta a la documentació aportada a aquesta Reclamació que la persona reclamant hagi demanat que li sigui lliurada en un format determinat; en conseqüència, l'Administració pot limitar-se a lliurar-la en el format que la tingui disponible. El que no ha de fer, en principi, l'ASPB és elaborar informació amb l'únic objecte d'atendre aquesta sol·licitud, ja que el dret d'accés té per objecte la informació existent a mans de l'Administració. Com s'ha dit a l'FJ anterior, si l'ASPB ha traslladat la informació demanada a una base de dades, i aquesta té una configuració adequada per donar-la amb referència singularitzada per a cada establiment, no caldria cap tasca complexa d'elaboració o reelaboració per facilitar-la. De no ser així, i la informació demanada només es pot donar amb l'accés a les actes d'inspecció, aquest format tampoc comporta la necessitat d'elaborar informació, ja que es podria donar la informació desglossada (la llista de locals i les seves adreces, per una banda, i les actes de les inspeccions amb les precaucions assenyalades més endavant, per l'altra), amb l'audiència prèvia del sol·licitant (tal com preveu l'incís final de l'article 29.1.b LTAIPBG). Per tant, no sembla que es pugui inadmetre, almenys d'entrada, la sol·licitud d'informació per aquesta causa. Això no treu, tanmateix, que aquesta causa d'inadmissibilitat pugui operar de límit a determinats formats d'obtenció de la informació sol·licitada, a concretar en la fase d'execució d'aquesta Resolució.

En definitiva, tant per raons formals, com materials, no procedeix aplicar a aquest cas, almenys d'entrada, les causes d'inadmissibilitat dels apartats *a* i *b* de l'article 29.1 LTAIPBG.

3. Sobre el dret a obtenir la informació sol·licitada i els límits que hi poden concórrer

La informació demanada té la condició legal d'informació pública, atesos els termes en què aquesta és definida per l'article 2.a LTAIPBG: "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". I per tant qualsevol persona té dret a accedir-hi, tal com garanteix l'article 18 de la mateixa Llei.

Aquest principi general favorable al dret de la persona reclamant a obtenir la informació demanada gaudeix, a més, de factors específics de reconeixement addicional per part de la normativa sectorial aplicable. Per una banda, i com ja s'ha esmentat més amunt, l'article 322-4.8 CCC qualifica formalment les actes d'inspecció com a document públic: "les actes d'inspecció són un document públic i han d'anar signades pel personal inspector que les estengui". Aquest caràcter formalment públic de les actes d'inspecció, malgrat els sigui atorgat en atenció a finalitats diferents a la seva



eventual publicitat (com són les relatives a la seva naturalesa i efectes jurídicoadministratius), reforça la seva naturalesa d'informació pública i la seva disponibilitat a l'accés.

Per una altra, l'article 7 del Reglament CE 882/2004, sota el títol de transparència i confidencialitat, estableix que les autoritats han de vetllar perquè les seves activitats es desenvolupin en un nivell alt de transparència, de manera que la informació de estigui a les seves mans s'ha de posar quan abans a disposició del públic; de forma expressa, es preveu que, per regla general, el públic ha de tenir accés a la informació sobre les activitats de control de les autoritats competents i la seva eficàcia. Aquest principi general només podria cedir davant del deure de no difondre informació sotmesa a secrets professionals, en els casos degudament justificats; concretament, es preveu que estaria sotmesa a secret professional la informació afectada per la confidencialitat de la instrucció o de processos judicials en curs, per la presència de dades personals i la protegida per lleis relatives al secret professional, la confidencialitat de les deliberacions, les relacions internacionals i la defensa nacional, límits tots ells que es concreten per la legislació interna, en els termes que analitzen els FJ següents.

Partim, doncs, d'un dret general d'accés a la informació sol·licitada, afirmat amb especial contundència tant per la legislació de transparència, com per la normativa sectorial aplicable. Cal valorar fins a quin punt l'efectivitat d'aquest dret ha de cedir davant dels límits legals aplicables al cas. A aquests efectes, entre les respostes donades a la persona reclamant i els informes emesos per a aquest procediment l'ASPB al·lega la concurrència de quatre límits legals a l'accés a la informació demanada: risc d'interferir en la investigació de les infraccions administratives que es poden derivar de les seves actuacions de control (article 21.1.b LTAIPBG), drets comercials i de terceres persones que cal respectar i a les que, en conseqüència, caldria haver traslladat la sol·licitud, en aplicació de l'article 31 LTAIPBG, cosa que no s'hauria fet, límits derivats de la protecció de dades personals i risc per a la seguretat pública. Els quatre FJ següents valoren l'eventual concurrència dels límits citats.

4. Investigació o sanció d'infraccions administratives

L'article 21.1.b LTAIPBG inclou a la llista dels límits legals que poden justificar la denegació o la restricció d'informació pública el fet que el seu coneixement o la seva divulgació pugui comportar un perjudici per a "la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries". El bé jurídic protegit per aquest límit no són els drets o interessos de les persones investigades (que, si s'escau, serien protegits per l'incís final de l'article 23 LTAIPBG o per allò a què es refereix l'FJ següent), sinó les activitats administratives d'investigació o sanció de les infraccions.

En aquest cas, tot i que s'ha insistit a l'FJ 1 que la informació demanada és el resultat de les inspeccions, i que aquestes constitueixen un procediment diferent del sancionador, també és cert que entre les funcions dels serveis d'inspecció hi ha les d'investigar irregularitats i determinar-ne responsabilitats i de col·laborar en els procediments administratius sancionadors (article 322-1 CCC).



Per tant, no es pot descartar que entre la informació demanada (resultats de les inspeccions) hi hagi dades relatives a la investigació d'infraccions administratives, ja sigui prèviament a l'inici d'un eventual procediment sancionador, o bé en el marc d'aquest. Tenint això en compte, cal valorar si procedeix aplicar a aquests casos el límit de l'article 21.1.b LTAIPBG.

Com ja s'ha posat de manifest per aquesta Comissió de Garantia (Dictamen 1/2016, apartat 2), segons la Memòria del Conveni del Consell d'Europa per a l'Accés als Documents Públics (CEADP), aquest límit (que, com s'ha dit, té la finalitat de protegir les funcions administratives d'investigació i sanció, i no els drets i interessos de les persones investigades, que són protegits per altres límits diferents de la mateixa legislació de transparència) té la finalitat d'evitar que l'accés a la informació afectada pugui obstaculitzar les investigacions, destruir proves o sostreure els delinqüents de l'acció de la justícia. Caldrà tenir en compte, per tant, si la divulgació del resultat de les investigacions pot posar a mans de les persones investigades informació que els ajudi a entorpir la investigació o el procediment sancionador i a defugir de les seves responsabilitats. Així mateix, i en una perspectiva més formal, per aplicar aquest límit no n'hi hauria prou amb invocar-lo i acreditar-ne la concurrència, sinó que també caldria demostrar o raonar que l'accés sol·licitat pot perjudicar els fins que s'acaben de citar. A la vista d'aquestes consideracions, cal descartar l'aplicació d'aquest límit al cas que ens ocupa, pels motius següents.

En primer lloc, perquè en els procediments d'inspecció les actes i informes del personal d'inspecció són comunicats a les persones inspeccionades, tal com ho requereix l'article 65 de l'Ordenança municipal de 29 d'abril de 2011, citada més amunt, segons el qual "s'ha de lliurar còpia de l'acta a l'establiment objecte de l'actuació inspectora". Per tant, si el que es tracta és d'evitar que el coneixement o la divulgació de la informació perjudiqui la investigació o sanció de les infraccions, en aquest cas no hi ha cap possibilitat que això passi, ja que els eventualment presumptes infractors (les persones titulars dels establiments inspeccionats) ja són coneixedors de la informació sol·licitada, perquè aquesta mateixa informació (els resultats de la inspecció, que són el contingut de la corresponent acta, tal com s'ha acreditat a l'FJ 1) els fou donada al finalitzar la inspecció. No sembla, per tant, que la divulgació de la informació demanada, que ja és coneguda per les persones afectades, pugui tenir cap incidència en l'eficàcia dels procediments d'investigació o sanció d'infraccions que es puguin obrir.

En segon lloc, perquè l'ASPB invoca aquest límit sense argumentar fins a quin punt el lliurament de la informació sol·licitada podria perjudicar els béns jurídics protegits per l'article 21.1.b. Les úniques consideracions que fa per justificar-lo (apartat segon.III del seu informe ampliat) no posen de manifest les causes per les quals la divulgació de la informació demanada podria perjudicar el procediment d'inspecció o de sanció, sinó més aviat l'eventual afectació d'interessos de terceres persones per actuacions futures que, per tant, no formen part de l'acta. No es compleixen, per tant, els requisits establerts pels apartats 2 ("les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han



d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia") i 3 ("per aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació") de l'article 20 LTAIPBG, motiu pel qual també procediria descartar l'aplicació d'aquest límit.

Ultra les anteriors consideracions, també convé valorar si és aplicable a aquest cas l'article 14.1.g de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE), segons el qual el dret d'accés a la informació pública pot ser limitat si l'accés demanat suposa un perjudici per a "les funcions administratives de vigilància, inspecció i control". Al menys d'entrada, podria semblar que la invocació, degudament motivada i argumentada, d'aquest precepte podria justificar la denegació de la informació demanada, ja que el seu objecte és precisament el de mantenir la reserva sobre el desenvolupament de les funcions administratives d'inspecció i control.

Tanmateix, cal descartar també l'aplicació d'aquest límit al cas que ens ocupa, per la mateixa raó que ha portat als paràgrafs anteriors al primer motiu d'inaplicació del límit de l'article 21.1.b LTAIPBG: la finalitat d'aquests preceptes és protegir l'exercici de les funcions administratives concernides (en el del 14.1.g LTAIPBGE, les de vigilància, inspecció i control) i evitar que les persones investigades puguin eludir-les; si tenim en compte que la informació demanada, com s'ha argumentat anteriorment, ja és a mans de les persones inspeccionades, és del tot irrellevant per a l'exercici d'aquestes funcions administratives que, a més a més, es posi també a mans de la persona reclamant.

En conseqüència, no procedeix aplicar a aquest cas el límit a l'accés establert per l'article 21.1.b LTAIPBG, ni tampoc procediria, cas que es plantegés, l'aplicació del que estableix l'article 14.1.g LTAIPBGE.

5. Drets econòmics i comercials i altres drets de terceres persones

Una de les raons esmentades per l'informe emès per l'ASPB en el marc d'aquest procediment per justificar la denegació de la informació singularitzada demanada per la persona reclamant és que "en aquest àmbit existeixen drets comercials i de tercers que cal respectar" i que "la informació sol·licitada podria afectar drets i interessos de terceres persones ... (i) no s'ha realitzat el tràmit de trasllat de la sol·licitud d'accés a aquestes persones establert en l'article 31" LTAIPBG. Malgrat la manca d'argumentació d'aquestes consideracions, que per sí sola podria dur a descartar-les per justificar l'aplicació de límits a l'accés, com s'ha posat de manifest en l'FJ anterior, es valora tot seguit la seva aplicabilitat al cas que ens ocupa.



L'article 21 LTAIPBG no conté cap referència als drets comercials com a possibles límits al dret d'accés a la informació pública. Tanmateix, l'article 14.1.h LTAIPBGE inclou entre els possibles límits legals al dret d'accés a la informació pública "els interessos econòmics i comercials". El Dictamen de la GAIP 1/2016 ha argumentat l'aplicació a Catalunya dels límits al dret d'accés a la informació pública establerts per la legislació bàsica, quan aquests límits protegeixen drets i interessos privats afectats per l'exercici del dret d'accés a la informació pública, malgrat que la legislació catalana no se'n faci ressò. Cal valorar, per tant, si la informació sol·licitada per la persona reclamant suposa un perjudici per a interessos econòmics i comercials, que justifiqui limitar-ne l'accés.

Certament, es pot suposar que la difusió de controls o inspeccions que posen en relleu l'eventual incompliment dels requeriments de salut pública per part d'un establiment determinat pot perjudicar els seus interessos econòmics i comercials, ja que això els donaria mala reputació i en conseqüència hi hauria moltes possibilitats que els potencials clients que se'n assabentin optessin per un establiment diferent. Sense necessitat d'argumentar-ho més, es pot afirmar que la divulgació de resultats d'inspecció negatius segurament perjudicarà els interessos econòmics i comercials dels establiments afectats. El que no està clar és que aquesta constatació hagi de dur a limitar l'accés a aquesta informació amb la finalitat de protegir els interessos econòmics i comercials dels establiments afectats.

En primer lloc, és qüestionable que mereixin protecció interessos econòmics i comercials que es fonamenten en l'incompliment de prescripcions determinades per l'ordenament jurídic. Tot i que no ho diu explícitament l'article 14.1.h LTAIPBGE, cal suposar que els interessos econòmics i comercials que protegeix, fins al punt d'admetre, en ares seves, la restricció del dret d'accés a la informació pública, han de ser legítims, i com a mínim s'ha de posar en dubte que ho siguin els que deriven dels incompliments de la normativa sanitària i d'higiene que poden dur a inspeccions negatives que poden perjudicar-los.

En segon lloc, si bé és cert que la divulgació dels resultats de les inspeccions pot perjudicar els interessos econòmics i comercials dels establiments que obtenen valoracions negatives en els procediments d'inspecció i control, aquest mateix fet afavoreix els que les obtenen positives, ja que incrementen la confiança dels consumidors envers ells. Així mateix, també és probable que aquesta divulgació sigui en benefici del sector de la restauració en general, ja que una major transparència en aquest àmbit probablement aniria en benefici de la seguretat i confiança dels seus clients.

Per tant, si bé no es pot desconèixer que l'eventual difusió dels resultats dels controls i inspeccions de salut pública pot perjudicar els interessos econòmics i comercials dels bars i restaurants de Barcelona presumptament incomplidors de la normativa vigent, aquest perjudici és relatiu i resulta més de l'actitud negligent o poc curosa dels establiments afectats que de la difusió de la informació demanada. En aquestes circumstàncies, és més que dubtós que l'eventual aplicació d'aquest límit al cas que ens ocupa s'adeqüi als criteris de proporcionalitat requerits per l'article 22.1 LTAIPBG.



Per una altra banda, i com ja s'ha apuntat a l'inici d'aquest FJ, l'informe de l'ASPB també assenyala que la informació sol·licitada podria afectar drets i interessos de terceres persones i que no s'ha realitzat el tràmit de trasllat de la sol·licitud d'accés establert per l'article 31 LTAIPBG. Els drets de terceres persones afectades, que eventualment han de ser tinguts en compte als efectes de limitar el dret d'accés a la informació pública, només poden ser els previstos amb aquesta finalitat per l'LTAIPBG o altres lleis, sempre que siguin aplicables al cas, és a dir, els interessos econòmics i comercials que s'acaben d'analitzar i, si s'escau, les dades personals, que són valorades per l'FJ següent.

Pel que fa al tràmit de trasllat de la sol·licitud d'informació, al tenir aquesta un caràcter molt massiu (són milers els bars i restaurants que hi ha a la ciutat de Barcelona) i ser per aquest motiu materialment impossible de practicar el trasllat dins dels terminis previstos legalment per resoldre les reclamacions davant la GAIP, aquesta Comissió va substituir el trasllat singularitzat per una consulta a les principals entitats representatives del sector (antecedent 15), que s'han limitat a fer una consideració general sobre la necessitat de guardar equilibri entre el dret d'accés a la informació pública i la protecció de les dades personals afectades, sense oposar-se al lliurament de la informació demanada.

En conclusió, si bé en aquest cas pot concórrer el límit legal a l'accés de l'article 14.1.h LTAIPBGE (els interessos econòmics i comercials), per les raons exposades als paràgrafs anteriors, cal suposar que l'afectació d'aquests interessos seria com a molt relativa i, a més, s'ha donat trasllat d'aquesta Reclamació a les entitats representatives del sector, sense que hagin manifestat la seva oposició.

Per contra, la difusió de la informació demanada, a més de servir a l'interès públic de la transparència i al dret d'accés a la informació pública, ho és en aplicació del principi general d'accés a la informació sobre les activitats de control de les autoritats competents sobre aliments i la seva eficàcia, establert per l'article 7 del Reglament CE 882/2004 i seria també favorable a la salut pública i als drets dels consumidors i usuaris, en la mesura que tindrien elements objectius per escollir opcions de consum de serveis de restauració més adequades des del punt de vista de la salut pública, estimulants de retruc una major cura de bars i restaurants en el compliment d'aquesta normativa. A més a més, la divulgació de la informació sol·licitada també contribuiria a facilitar el control de l'activitat inspectora de l'Administració, cosa que sens dubte constitueix un objecte d'interès públic. Es pot afirmar, per tant, que concorren en aquest cas concret interessos públics superiors (la salut pública i els drets dels consumidors i usuaris, a més del control de l'activitat inspectora de l'Administració) que justifiquen l'accés a la informació (accés requerit també en atenció a criteris jurídics generals establerts pel dret comunitari), per damunt del privat (i relatiu) dels interessos econòmics i comercials, de manera que, en aplicació de l'article 22.1 LTAIPBG, caldria resoldre a favor de l'accés a la informació demanada.



6. Dades personals

La informació demanada (nom i adreça de l'establiment i resultat de les inspeccions que s'hi ha fet) no conté estrictament dades personals, ja que el nom de l'establiment és la seva marca comercial i si consisteix en el nom d'una persona física, això no comporta que aquesta en sigui la titular, ni tant sols que existeixi. I l'adreça és la de l'establiment, no la de cap persona determinada. Així mateix, el resultat de la inspecció, segons s'ha dit a l'FJ 1, consisteix a apuntar, comentar o descriure aspectes de la situació de fet del local o de l'activitat inspeccionats, en relació amb les determinacions sanitàries i d'higiene aplicables; per tant, no és probable que contingui dades personals. Sembla, per tant, obligada la conclusió que, en principi, la informació demanada no conté dades personals, de manera que és de suposar que l'LOPD no s'oposa a la seva divulgació. Tanmateix, cal aprofundir més en aquesta qüestió, ja que l'informe de l'APDCAT (antecedent 13) conclou que l'accés a la informació demanada no seria respectuós amb el dret a la protecció de dades si facilités informació "relativa a dades relacionades amb incompliments, infraccions o sancions administratives la responsabilitat de les quals recaigui en les persones físiques titulars dels establiments".

Aquesta conclusió de l'informe de l'APDCAT vindria a aplicar l'article 23 LTAIPBG, segons el qual "les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals (...) relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor". L'aplicació d'aquest límit es basa en dos requisits que no està clar que es compleixin en aquest cas: que hi hagi dades personals i que siguin relatives a la comissió d'infraccions administratives.

Començant per la segona qüestió, el primer que s'adverteix és que els termes de la conclusió de l'APDCAT ("dades relacionades amb incompliments, infraccions o sancions administratives") són més amplis que el límit d'accés definit per l'article 23 LTAIPBG (dades personals "relatives a la comissió d'infraccions" administratives), en termes coincidents amb l'LTAIPBGE i la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD). Aplicar un límit definit en relació amb la comissió d'infraccions a l'assenyalament d'incompliments suposa una ampliació del límit legal, contrària als principis establerts per l'article 20 LTAIPBG. Apuntar la comissió d'infraccions comporta una qualificació jurídica més intensa que la mera descripció d'incompliments. Certament, alguns incompliments poden derivar en causes per infracció, però ni és el cas de la majoria dels incompliments detectats per les inspeccions de l'ASPB, ni és quelcom automàtic, ja que la qualificació dels eventuais incompliments com a infraccions requereix l'obertura d'un procediment administratiu sancionador, diferent i separat del d'inspecció. La inspecció pot assenyalar incompliments; de fet, probablement és aquesta la seva finalitat principal; però si aquests incompliments són corregits dins del termini donat, que és el més habitual, no deriven en procediments sancionadors i, per tant, no es pot dir que estiguin relacionats amb la comissió d'infraccions. No es pot afirmar, en conseqüència, que hi hagi una relació directa majoritària o significativa entre els incompliments assenyalats per les



inspeccions i l'eventual imputació d'infraccions, i per tant aquesta seria una primera raó per considerar que no hi ha base objectiva prou determinant per aplicar el límit d'accés de l'article 23 LTAIPBG.

A més a més, tampoc està clar que es compleixi l'altre requisit indicat més amunt per poder aplicar aquest límit: que a la informació sol·licitada hi hagi dades personals. La persona reclamant no demana cap dada personal, ni relativa a persones jurídiques, ni a persones físiques. Demana només l'adreça i el nom de l'establiment; no demana la identitat de la persona que n'és titular; per tant, a la informació que s'hauria de lliurar si s'estima aquesta Reclamació no hi ha d'haver la identitat de la persona titular de l'establiment, no es divulga aquesta dada personal. Certament, si hi ha algun procediment sancionador, en el marc del qual es qualifica alguna infracció administrativa, la persona eventualment responsable en serà la titular de l'establiment, i si és una persona física, caldrà protegir la seva identitat en aplicació de l'article 23 LTAIPBG; però els termes d'aquesta Reclamació no arriben tan lluny, de bon tros; en aquest procediment no es planteja la responsabilitat de ningú, no es demana la identitat de ningú. No es demanen dades personals, ni aquestes dades són identificables a partir de l'obtenció de la informació demanada.

Per tant, i discrepant del parer de l'APDCAT, la GAIP considera que en aquest procediment no procedeix aplicar, en principi, el límit de l'article 23 LTAIPBG, ja que la persona reclamant ni demana dades personals, ni la informació demanada és relativa a la comissió d'infraccions administratives.

Tanmateix, no es pot desconèixer que si per facilitar el resultat de les inspeccions cal donar accés a les actes, s'haurà de tenir en compte que aquestes contenen dades personals, de manera que cal valorar fins a quin punt l'LOPD s'oposa a la divulgació de dades personals contingudes a les actes d'inspecció. Per analitzar aquesta qüestió cal tenir en compte que aquestes actes poden contenir la informació següent que pot afectar dades personals: nom i cognoms o raó social i NIF de la persona titular de l'establiment; domicili de la persona titular, si és diferent del de l'establiment; nom i cognoms o relació social, NIF i adreça de l'empresa que gestiona l'activitat inspeccionada, si és diferent del titular de l'establiment; nom i cognoms i número de matrícula del personal d'inspecció; nom i cognoms i DNI de la persona o persones davant les quals es s'aixeca l'acta.

Es tracta de dades sens dubte protegides per l'LOPD, tot i que, a diferència del que manifesta l'ampliació de l'informe de l'ASPB, no estan subjectes a especial protecció. Aplicant el règim d'accés establert per l'article 24.2 LTAIPBG, segurament arribaríem a la conclusió que ha de prevaler en tots aquests casos l'interès públic favorable a l'accés, damunt del privat favorable a la protecció de les dades indicades. Tanmateix, no cal anar tan lluny, ja que la sol·licitud d'informació que ens ocupa no demana aquestes dades, de manera que, en atenció a un criteri de minimització dels eventuais perjudicis a les persones afectades, caldrà entendre que l'accés a la informació sol·licitada no podrà incloure indirectament o de retruc les dades personals indicades a l'apartat anterior o altres que hi pugui haver a la resta de l'acta. De fet, si per satisfer la sol·licitud d'informació cal donar accés a les actes, la principal precaució que caldria prendre és suprimir la primera pàgina, que és la que conté les



dades identificatives del local i de les persones que intervenen en el procés, i limitar l'accés a les pàgines posteriors, que són les que contenen el "resultat de la inspecció"; aquest resultat probablement no seria difícil de vincular, mitjançant el número d'acta que hi ha a cada pàgina, a una llista que contingui els noms i les adreces dels establiments inspeccionats; d'aquesta manera es podria donar l'accés sol·licitat, sense contenir dades personals i atendre d'aquesta manera la consideració feta pel Gremi de Restauració (antecedent 15), quan reclama l'equilibri entre el dret d'accés i la protecció de les dades personals afectades.

7. Risc per a la seguretat pública

L'informe ampliat de l'ASPB (antecedent 16) fa referència a la concurrència del límit relatiu a la protecció de la seguretat pública (article 21.1.a LTAIPBG), ja que considera que la divulgació de la informació demanada, sense unes precaucions prèvies de política de comunicació, podria generar alarma social, el que suposaria un risc massa elevat per a la seguretat pública. Per fonamentar aquestes consideracions invoca alguns preceptes de la Llei 17/2011, de 5 de juliol, de seguretat alimentària que, entre altres qüestions, requereixen que davant d'una situació de risc en matèria de seguretat alimentària les autoritats han d'adoptar "sempre mesures de comunicació del risc sobre una base científica sòlida, ponderant, de manera especial, la transparència informativa i vetllant per evitar una alarma de la població innecessària i causant el menor perjudici possible a l'operador econòmic".

Està clar que aquestes precaucions obeeixen a situacions de detecció d'aliments en mal estat a disposició dels consumidors, com poden ser alguns casos recents a Catalunya en relació amb una determinada marca d'aigua o amb determinats llegums envasats. No és una situació comparable en absolut a les condicions sanitàries i d'higiene dels bars i restaurants de Barcelona, ja que no ha transcendit a l'opinió pública que hagin generat cap risc per a la salut dels consumidors, ni sembla que aquest risc hi sigui. En aquestes circumstàncies, la divulgació de les inspeccions, més que posar de manifest un eventual risc per a la salut pública derivat de les condicions dels establiments inspeccionats, el més probable és que serveixi per generar confiança en els consumidors envers la tasca inspectora ingent que ve desenvolupant l'ASPB per prevenir riscos per a la salut.

A més a més, encara que es donés el cas que la divulgació de la informació objecte d'aquest procediment causés alarma social, és inversemblant pensar que aquesta hipotètica alarma pogués portar a una situació de risc per a la seguretat; si el coneixement de les inspeccions dels bars i restaurants provoqués alarma social, és de suposar que el pitjor resultat imaginable seria que els consumidors serien reticents a freqüentar-los, sense que això pugui ser titllat de cap manera de risc per a la seguretat pública.

En definitiva, no s'acredita que la divulgació de la informació demanada hagi de comportar una situació d'alarma social i menys encara un consegüent risc per a la seguretat pública, de manera que procedeix descartar la concurrència d'aquest límit a l'accés.



8. Silenci administratiu

D'acord amb el relat dels antecedents i les precisions fetes a aquests efectes per l'FJ 1, la sol·licitud d'informació de la que treu causa aquesta Reclamació va ser presentada el 18 d'abril de 2016 i no va obtenir resposta expressa de l'ASPB fins el 6 de juny subsegüent, després que la persona reclamant invoqués l'article 35 LTAIPBG i demanés el lliurament efectiu de la informació obtinguda per silenci administratiu positiu, d'acord amb el previst per l'article 36.1 de la mateixa llei.

A la vista d'aquesta seqüència temporal, està clar que s'hauria produït silenci administratiu, ja que hauria transcorregut més del mes requerit per l'article 33 LTAIPBG des de la presentació de la sol·licitud d'informació, sense que l'Administració dictés resposta expressa. Si bé en la seva resposta de 6 de juny de 2016 (antecedent 6), l'ASPB nega el sentit positiu del silenci administratiu, en atenció a l'article 35.2 LTAIPBG i per la concurrència de límits legals a l'accés, aquesta apreciació de l'Administració ha de ser descartada, ja que els FJ anteriors conclouen que no concorren en aquest cas límits legals oposables a l'accés sol·licitat. Per tant, la manca de resposta expressa de l'ASPB dins del termini establert per l'article 33.1 LTAIPBG comporta l'estimació presumpta, per silenci administratiu positiu, de la sol·licitud d'informació formulada.

Vist el que estableix l'article 43.3 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), en cas de silenci administratiu positiu l'eventual resolució expressa posterior de l'Administració només pot tenir el contingut confirmatori dels efectes del silenci administratiu. En conseqüència, també per aquest motiu seria improcedent la denegació de la informació sol·licitada feta el 6 de juny de 2016.

9. Execució de la Resolució i el seu seguiment

Per les raons exposades als FJ anteriors, l'accés efectiu a la informació sol·licitada (i estimada per l'apartat primer de la part dispositiva d'aquesta Resolució) pot presentar una complexitat especial, tant pel seu volum, com per la relativa indefinició temporal de les inspeccions requerides per la sol·licitud, com per les característiques del suport o dels suports documentals de l'ASPB (base de dades, actes d'inspecció) dels quals es pot extreure la informació demanada, amb criteris de minimització del seu impacte en els drets i interessos de terceres persones eventualment afectades. En conseqüència, aquesta Resolució declara el dret a accedir a la informació demanada i disposa determinats criteris per accedir-hi, remetent però la seva concreció a un eventual acord entre l'ASPB i la persona reclamant o, en el seu defecte, a la intervenció de la GAIP, en la fase d'execució d'aquesta Resolució, per acabar de concretar-la.

Els criteris de lliurament efectiu de la informació demanada són els que deriven les FJ anteriors, que es poden sintetitzar en els punts següents:



En primer lloc, cal procurar limitar la informació lliurada a allò sol·licitat, és a dir: nom i adreça de cada un dels bars i restaurants de la ciutat de Barcelona (sense dades personals relatives als seus titulars o a les persones que intervenen a les inspeccions), amb els resultats de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que hi ha fet l'ASPB a cada un d'ells. Per "últimes inspeccions", en absència d'un acord en termes diferents, l'ASPB pot entendre les dues últimes, o l'última si l'anterior té una antiguitat anterior a cinc anys.

En segon lloc, caldria valorar preferentment fins a quin punt la informació estimada per aquesta Resolució es pot lliurar a partir dels registres o de les bases de dades informàtics de l'ASPB. A aquests efectes, es recomana que l'ASPB informi amb detall a la persona reclamant de quina és exactament la informació que pot obtenir per aquesta via, i li demani si es pot donar per satisfeta amb ella.

En tercer lloc, si la persona reclamant no es dona per satisfeta amb la informació resultant del paràgraf anterior, l'ASPB li ha d'oferir una llista dels bars i restaurants de la ciutat de Barcelona (identificats amb el seu nom i adreça) i accés als resultats de les darreres inspeccions fetes a cada un d'ells, segons recullen les pàgines dos i següents de les respectives actes; aquest accés pot ser en format consulta a les oficines de l'ASPB (en aquest format es podria donar fins i tot accés a l'acta sencera, previ compromís formal de la persona reclamant de no divulgar cap dada personal que pugui obtenir per aquesta via) o (alternativament o de manera successiva) facilitant còpia de la part indicada de les actes (en aquest darrer cas, es podria aplicar l'article 37 LTAIPBG i sotmetre la còpia a contraprestació econòmica).

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió [GAIP] les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el previst per l'apartat 30 del seu *Manual de reclamació*, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

10. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió, amb la dissociació prèvia de les dades personals.



Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 28 de setembre de 2016, resol per unanimitat:

1. Estimar la Reclamació 119/2016 i declarar el dret de la persona reclamant a que l'Agència de Salut Pública de Barcelona li lliuri la informació següent relativa a les inspeccions i controls sanitaris realitzats als restaurants i bars de la ciutat de Barcelona: nom i adreça de cada un dels establiments inspeccionats i resultats de les últimes inspeccions sanitàries i d'higiene que s'hi hagin fet.
2. Requerir a l'Agència de Salut Pública de Barcelona que, en el termini màxim d'un mes des de la notificació d'aquesta resolució, lliuri a la persona reclamant la informació indicada al paràgraf anterior, després d'haver acordat amb ella els termes d'aquest lliurament, i que n'informi tot seguit a la GAIP. Si aquest acord no s'assoleix, cal que l'ASPB n'informi a la GAIP dins del mateix termini i aquesta Comissió de Garantia, després d'escoltar les parts, resoldrà sobre els termes en què caldrà facilitar la informació sol·licitada.
3. Convidar la persona reclamant a comunicar a la GAIP qualsevol incidència que sorgeixi en l'execució d'aquesta resolució i que pugui perjudicar els seus drets i interessos.
4. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 119/2016 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Barcelona, 28 de setembre de 2016

Oriol Mir Puigpelat
Vicepresident

Contra aquesta resolució, que posa fi a la via administrativa, es pot interposar recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució, d'acord amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.