

Resolució 649/2022, de 5 d'agost**Número d'expedient de la Reclamació:** 247/2022**Administració reclamada:** Agència de Salut Pública de Barcelona**Informació reclamada:** Inspeccions als establiments alimentaris.**Sentit de la Resolució:** Estimació parcial i desestimació parcial.

Resum: La Reclamació actual demana, juntament amb el nom i l'adreça de les activitats i establiments alimentaris inspeccionats, i altres informacions de referència, les dades relatives a data de la inspecció, motiu i resultat de cada inspecció (sense deficiències; requeriment subsanació; requeriment administratiu i multa coercitiva; cessament activitat; destrucció producte; aturada/immobilització producte; retirada mercat; retorn proveïdor; proposta de sanció i cessament; proposta de sancionador; sol·licitud de documentació). Tal com indica el paràgraf anterior, en relació amb la Reclamació 119/2016, cap d'aquestes dades acredita la comissió d'infraccions, per a la qual cosa seria necessària l'obertura del corresponent procediment sancionador, i encara no s'ha arribat a aquesta fase, ni està clar que totes les propostes de sancionador portin efectivament a un procediment sancionador que acrediti la comissió d'infraccions, que és la informació que l'article 23 LTAIPBG qualifica d'especialment protegida si és vinculada a una dada personal. A més, tampoc està clar que el nom i l'adreça de l'establiment siguin dades personals que puguin dur sense esforç a conèixer la identitat de la persona física que, si s'escau, en sigui titular. Coneixent l'adreça es pot conèixer fàcilment la identitat del propietari, però no és, ni de lluny, tan fàcil conèixer la del llogater, i en la majoria de casos els titulars de les activitats o establiments són llogaters del local on es desenvolupen. Per tant, no és cert que es pugui conèixer en la majoria de casos, sense esforç, la identitat de la persona física titular de l'activitat o establiment. Amb posterioritat a la Resolució 119/2016 es va promulgar el Decret 8/2021, l'article 69.6 del qual estableix que "als efectes del que preveu la lletra f) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública". Tot i que la referència feta per aquest precepte sigui manifestament oberta, la vinculació del concepte d'interessos econòmics o comercials legítims als de llibertat d'empresa, competència lleial o valor estratègic especial de la informació, porten a concloure que per al Reglament de desenvolupament parcial de l'LTAIPBG la referència als interessos econòmics o comercials legítims queda molt lluny del dany reputacional que pot causar la difusió d'una eventual inspecció negativa obtinguda per un establiment de manipulació d'aliments. Per tant, no només l'eventual ponderació dels interessos en joc ha de dur a la prevalença del dret d'accés a la informació pública damunt dels interessos econòmics i comercials, en els mateixos termes desenvolupats per la Resolució 119/2016, sinó que fins i tot és qüestionable la mateixa concurrència d'un perjudici per als interessos econòmics i comercials legítims. Si l'ASPB no està en condicions d'assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció, de manera que en el moment de divulgar la informació sol·licitada es poden atribuir resultats negatius d'inspeccions a denominacions comercials que ni tan sols han estat inspeccionades, risc que s'incrementa significativament si hom té en compte l'ampli ventall temporal de la informació sol·licitada, llavors certament es podria difondre informació confusa o falsa, que no és més que desinformació, precisament el contrari d'allò que hom pretén assolir amb l'exercici del dret d'accés a la informació pública. En aquestes condicions, no és procedent divulgar el nom comercial dels establiments o de les activitats



inspeccionades per la manca d'unes condicions mínimes de certesa en la seva identificació. Per als recursos materials i humans de la GAIP és del tot inabastable donar audiència directa a totes les persones afectades, ja que són milers, a les que caldria cursar notificacions a cada una d'elles, tasca per a la qual la capacitat operativa de la GAIP és del tot insuficient. Per altra banda, l'eventual afectació que l'accés sol·licitat pot tenir en els drets de les persones afectades no sembla que hagi de ser singularment diferent entre unes i altres d'elles, ja que es tracta d'afectacions comuns a totes les activitats o establiments als quals la inspecció hagi atribuït la mateixa qualificació o conclusió. Si a més hom té en compte que el sector de les activitats o establiments alimentaris gaudeix de diverses entitats representatives, la GAIP considera procedent fer ús de l'article 62.5 del Decret 8/2021 i adreçar la consulta a les entitats representatives del sector.

Paraules clau: Entitats municipals. Periodistes. Activitats i establiments alimentaris. Inspeccions. Reclamació contra estimació parcial. Dades personals. Comissió d'infraccions. APDCAT. Interessos econòmics i comercials. Investigació d'infraccions. Trasllet complex. Tasca complexa d'elaboració. Informació veraç.

Ponent: Josep Mir Bagó.

Antecedents

1. El 17 de març de 2022 entra a la GAIP la Reclamació 247/2022, presentada per una periodista contra l'Agència de Salut Pública de Barcelona (ASPB), en relació amb la sol·licitud indicada a l'antecedent següent. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).
2. El 3 de febrer de 2022 la persona reclamant demana a l'ASPB una "fulla de càlcul amb el llistat d'activitats i establiments alimentaris inspeccionats (amb el seu nom i l'adreça) per l'Agència de Salut Pública de Barcelona (ASPB) els anys 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 (ordenats per any) a Barcelona ciutat amb l'especificació del tipus d'activitat o establiment inspeccionat (bar i/o restaurant, menjador d'escola, hospital, centre de gent gran) i si l'ha passat favorablement o, si en cas contrari, no ha superat la inspecció. També s'hauria d'especificar en altres columnes perquè no s'ha superat la inspecció en cada cas (autoritzacions o registres sanitaris no actualitzats manipulacions que no són prou higiènics/ productes alimentaris en mal estat/sistemes d'autocontrol dels productes inadequats) i en què ha derivat la inspecció no superada (si hi ha hagut sanció, tancament de l'establiment o la mesura que s'hagi aplicat en cada cas). -Explicació del funcionament del sistema de puntuació en base al qual es supera o no es supera la inspecció".
3. El 9 de març de 2022 l'ASPB resol estimar parcialment la sol·licitud i inadmetre-la amb el grau de detall que demana, perquè pot dur a la identificació de les persones titulars dels establiments i afectar els seus interessos econòmics i comercials, en base a les següents consideracions: "La informació sol·licitada sobre les inspeccions sanitàries realitzades a

establiments amb manipulació d'aliments per part de l'ASPB, és informació que ha de ser considerada pública d'acord el que es disposa a l'article 2.b) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Però aquest dret pot ser restringit per les causes legalment establertes i, en concret, pel que fa al dret a la protecció de dades personals cal tenir en compte les limitacions previstes a la legislació de transparència (articles 23 i 24) i els principis de la normativa de protecció de dades personals. Si bé no s'està sol·licitant informació que identifiqui de forma directa a les persones titulars dels locals inspeccionats, segons el que disposa l'article 4.1 del Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes (RGPD), una persona serà identificable quan la seva identitat pugui ser determinada, directament o indirectament, a partir d'un identificador com podria ser un nom, número d'identificació, dades de localització, etc. A la sol·licitud presentada, una part de la informació que es pretén obtenir respecte els establiments inspeccionats és la raó social o denominació i el domicili de l'activitat. A tenor del que disposa l'RGPD, es podria considerar que aquestes dades comportarien la identificació de les persones titulars dels locals o establiments de manera indirecta, per la qual cosa estariem davant el supòsit d'aplicació de la normativa de protecció de dades. La informació que pretén obtenir la persona reclamant conté dades personals relacionades amb les inspeccions higienicosanitàries realitzades en locals i/o establiments de restauració entre gener de 2017 i desembre de 2021, i en atenció a allò que estableix l'article 23 de la Llei 19/2014: *“Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud.”* En el mateix sentit es manifesta l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, el qual estableix que: *“Si la información incluye datos personales [...] contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley.”* Per salvar aquesta previsió legal, s'hauria de donar trasllat a tots els afectats per les inspeccions en matèria de seguretat alimentària efectuades en el període sol·licitat i obtenir el seu consentiment, individualitzat, a la cessió de les dades, tal com s'estableix a l'article 31 de la Llei 19/2014. L'elevat volum d'expedients que comprèn la

sol·licitud impedeix el trasllat a tercers interessats per resultar una tasca complexa de les previstes a l'article 29.1.b de la Llei 19/2014. D'acord amb l'exposat, procedeix denegar la sol·licitud en el aspectes referits al detall de dades identificatives dels establiments inspeccionats (nom i adreça de l'activitat), donat que resulta incompatible amb el disposat als esmentats articles 23 i 24 de la Llei 19/2014, ja que permetrien identificar per via indirecta les persones físiques titulars d'aquests. En aquest mateix sentit s'ha pronunciat l'Autoritat catalana de protecció de dades (APDCAT) en els informes IAI 4/2019, IAI 08/2020 i IAI 20/2020. Facilitar informació respecte inspeccions sanitàries entra en contradicció amb l'article 21.1.b de la Llei 19/2014, l'article 8 del Reglament UE 2017/625 i l'article 14 de la Llei 19/2013: Des del passat 14 de desembre de 2019 és d'aplicació el Reglament (UE) núm. 2017/625, de 15 de març de 2017, del Parlament europeu i del Consell, que estableix les normes comunes per als controls oficials de la Unió Europea (UE), per garantir que la legislació relativa a la cadena agroalimentària s'aplica i es compleix correctament. L'article 8.1 d'aquest Reglament disposa que *“Les autoritats competents han de garantir que, d'acord amb l'apartat 3, no es divulgui a tercers la informació obtinguda en l'exercici de les seves funcions en el context dels controls oficials i altres activitats oficials que, per la seva naturalesa, estiguin emparades pel secret professional d'acord amb la legislació nacional o de la Unió.”* L'apartat 3 d'aquest article 8 fa referència a *“un interès públic superior”* que no existeix en el supòsit de fet que planteja la sol·licitud. Així mateix, pel que fa a la legislació estatal, l'article 14.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, contempla un parell de límits que resulten d'aplicació a la sol·licitud que es resol. Aquesta Llei estableix que *“El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales.”*) que inclouen les dades següents: Es produeix afectació d'aquests límits previstos a la Llei 19/2013, donat que facilitar la informació requerida amb el detall que es demana permet la identificació dels titulars de les activitats i pot afectar els seus interessos econòmics i comercials. Sens perjudici de l'anterior, vist el marc normatiu esmentat i la informació de la que es disposa, resulta possible facilitar la relació d'inspeccions realitzades durant el període sol·licitat, anys 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 (aquests 2 últims anys es poden extreure també del portal de transparència del web de l'ASPB: <https://www.aspb.cat/l-agencia/portal-de-transparencia/plans-i-objectius/> □ El *Codi establiment*, que és un número d'identificació utilitzat en els registres de l'ASPB i que es manté al llarg del temps, independentment dels canvis de nom i/o de titular. L'Agència no inclou el nom comercial o denominació perquè no es tracta d'un camp requerit per la base de dades i no registra l'històric de canvis; de tal forma que no permet assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció.

Tanmateix, s'integra el número del districte. Respecte el tipus d'establiment, el sistema d'informació emprat els agrupa pels sectors següents: restauració comercial, comerç minorista, menjador escolar, hospital, restauració social, i centre de gent gran. Així mateix, s'incorpora el detall de l'activitat. □ L'extracció es fa per a cada tipus de control efectuat en la inspecció: autoritzacions i registres; estructures i equipaments (condicions físiques/manteniment, neteja); processat i manipulació; producte (condicions físiques, etiquetatge, origen/traçabilitat); i, autocontrols. □ Data de la inspecció, motiu i resultat de cada inspecció (sense deficiències; requeriment subsanació; requeriment administratiu i multa coercitiva; cessament activitat; destrucció producte; aturada/immobilització producte; retirada mercat; retorn proveïdor; proposta de sanció i cessament; proposta de sancionador; sol·licitud de documentació). En relació a l'explicació del funcionament del sistema de puntuació en base al qual es supera o no es supera la inspecció, no es disposa de paràmetres de quantificació o catalogació en base al resultat de cadascuna. La informació facilitada cobreix el control sanitari dels establiments alimentaris que s'encomana a l'Agència en virtut de la normativa vigent i dels seus Estatuts, i no inclou altres tipus d'establiments. Així mateix, la Direcció de Seguretat Alimentària de l'ASPB no segueix un protocol d'inspecció”.

4. La Reclamació presentada el 17 de març de 2022 indica que “L'Agència de Salut Pública no m'ha facilitat el nom dels establiments/negocis ni l'adreça dels que han estat inspeccionats, tal com vaig demanar, emparant-se en la protecció de dades. Amb tot, joestic demanant el nom de negocis, establiments i no de persones. A més a més, el 2016 un periodista del diari El País va fer la mateixa petició i se li van lliurar les dades amb el nom i l'adreça. https://elpais.com/ccaa/2016/12/16/catalunya/1481907654_148804.html”.
5. El 22 de març de 2022 la GAIP comunica la Reclamació a l'ASPB i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
6. El 27 de març de 2022 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada.
7. El 12 d'abril de 2022 la GAIP rep l'informe de l'ASPB, que posa de manifest el següent: “Si bé a la sol·licitud no s'estava demanant informació que identifiqués de forma directa a les persones titulars dels locals inspeccionats, sí es pretenia obtenir la raó social o



denominació i el domicili de l'activitat; i, a tenor del que disposa el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes (RGPD), es podria considerar que aquestes dades comportarien la identificació de les persones titulars dels locals o establiments de manera indirecta, per la qual cosa estariem davant el supòsit d'aplicació de la normativa de protecció de dades. En aquest sentit, cal destacar que pel que fa al nom del local podria no ser una dada veraç al no reflectir la situació actual de l'establiment alimentari inspeccionat, atès que hi ha constants trasllats i canvis de titular. Proporcionar informació inexacta comportaria riscos rellevants; i, tal com s'exposa més endavant, l'ASPB no inclou el nom comercial o denominació perquè no es tracta d'un camp requerit per la base de dades i no registra l'històric de canvis, de tal forma que no permet assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció. Tanmateix, segons l'article 23 de la Llei 19/2014: *"Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'ésser denegades si la informació que es vol obtenir conté dades personals especialment protegides, com ara les relatives a la ideologia, l'afiliació sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud."* I, en la mateixa línia es manifesta l'article 15.1 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Per tant, el tractament de les dades personals referides a infraccions administratives hauria de comptar amb el consentiment de l'interessat. Això comportaria haver de donar trasllat a tots els afectats per les inspeccions en matèria de seguretat alimentària efectuades entre l'1 de gener de 2017 i el 31 de desembre de 2021 i obtenir el seu consentiment, individualitzat, a la cessió de les dades. Cal tenir present que el temps transcorregut i la dinàmica del sector fan que en cinc anys molts establiments hagin canviat de titular i que no sigui fàcil trobar com contactar amb les persones afectades. A banda, l'elevat volum d'expedients també dificulta dur a terme una tasca tant complexa. Cal destacar els pronunciaments de l'Autoritat catalana de protecció de dades (apdcat) en els informes IAI 4/2019, IAI 08/2020 i IAI 20/2020. (...) Des del 14 de desembre de 2019 és d'aplicació el Reglament (UE) núm. 2017/625, del Parlament europeu i del Consell, que estableix les normes comunes per als controls oficials de la Unió Europea (UE), per garantir que la legislació relativa a la cadena agroalimentària s'aplica i es compleix correctament. Aquest Reglament disposa que *"Les autoritats competents han de garantir que (...) no es divulgui a tercers la informació obtinguda en l'exercici de les seves funcions en el context dels controls oficials i altres activitats oficials que, per la seva naturalesa, estiguin emparades pel secret professional d'acord amb la legislació nacional o de la*

Unió. Així mateix, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, estableix límits per facilitar la informació requerida amb el detall que es demana, ja que permetria potencialment la identificació dels titulars de les activitats i pot afectar els seus interessos econòmics i comercials i la llei especifica que “*El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: (...) g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales.*” Per tant, facilitar la informació amb el detall demanat permet la identificació dels titulars de les activitats i pot afectar els seus interessos econòmics i comercials. Vistes aquestes circumstàncies, es va optar per estimar parcialment la sol·licitud proporcionant la informació de que es disposava, i de no admetre els termes de detall que es plantejaven per la seva afectació a informació relativa a la comissió d'infraccions administratives i a dades personals de tercers especialment protegides, així com per l'abast amplíssim de les dades demanades donat que atendre-la en la seva literalitat (en relació a les dades existents) comportaria una tasca complexa d'elaboració i reelaboració que podria implicar el col·lapse del funcionament ordinari de l'Agència de Salut Pública de Barcelona, que en el camp de la salubritat alimentària no es centra en la preparació d'informes d'aquest àmbit sinó en garantir la protecció de la salut de la ciutadania. Amb aquesta finalitat es va procedir a preparar una base de dades en format consultable a partir dels registres digitals existents que permetés facilitar a la demandant tanta informació com fos possible relativa als aspectes d'interès. Això es va bastir en 3 arxius Excels que incorporen la relació d'inspeccions realitzades durant el període sol·licitat (anys 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021, aquests 2 últims anys es poden extreure també del portal de transparència del web de l'ASPB: <https://www.aspb.cat/l-agencia/portal-de-transparencia/plans-i-objectius/>), i que inclou les dades següents: □ El *Codi establiment*, que és un número d'identificació utilitzat en els registres de l'ASPB i que es manté al llarg del temps, independentment dels canvis de nom i/o de titular. L'Agència no inclou el nom comercial o denominació perquè no es tracta d'un camp requerit per la base de dades i no registra l'històric de canvis; de tal forma que no permet assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció. Tanmateix, s'integra el número del districte. □ Respecte el tipus d'establiment, el sistema d'informació emprat els agrupa pels sectors següents: restauració comercial, comerç minorista, menjador escolar, hospital, restauració social, i centre de gent gran. Així mateix, s'incorpora el detall de l'activitat. □ L'extracció es fa per a cada tipus de control efectuat en la inspecció: autoritzacions i registres; estructures i equipaments (condicions físiques/manteniment, neteja); processat i manipulació; producte (condicions físiques, etiquetatge, origen/traçabilitat); i, autocontrols. □ Data de la inspecció, motiu i resultat de cada inspecció (sense deficiències; requeriment subsanació; requeriment administratiu i multa coercitiva; cessament activitat; destrucció

producte; aturada/immobilització producte; retirada mercat; retorn proveïdor; proposta de sanció i cessament; proposta de sancionador; sol·licitud de documentació). I, en relació a l'explicació del funcionament del sistema de puntuació en base al qual es supera o no es supera la inspecció, es va informar que no es disposa de paràmetres de quantificació o catalogació en base al resultat de cadascuna. A parer dels serveis participants, la resposta proporcionada permet proporcionar uns arxius explotables amb informació fiable i exhaustiva, sense afectar als drets de tercers i assumint un esforç de preparació sense comprometre el desenvolupament de les funcions de l'Agència. En conseqüència, atenent les consideracions i limitacions exposades, es va resoldre per la Gerència de l'ASPB, estimant parcialment la sol·licitud de dret d'accés a la informació pública, i es va comunicar a la sol·licitant, adjuntant les dades per poder atendre el millor possible a la seva petició. En documentació que obra a l'expedient TAIP 2022-02 consta la resolució dictada parcial, la resposta proporcionada, i s'annexen els arxius Excels amb la informació relativa als controls sanitaris efectuats als establiments alimentaris inspeccionats per l'ASPB durant tot el període sol·licitat. En virtut de tot l'anterior, s'acompanya al present el pronunciament de l'Autoritat catalana de protecció de dades (APDCAT) en Informe IAI 20/2020, relatiu a la Reclamació 278/2020, en referència al nostre expedient TAIP 2020-05 i l'Acta de data 9.09.20 de mediació per l'accés a la informació pública (Reclamació 278/2020)".

8. El 20 d'abril de 2022, vist que l'informe de l'ASPB invoca la protecció de dades personals, la GAIP demana l'informe de l'APDCAT establert per l'article 42.8 LTAIPBG.
9. El 12 de maig de 2022 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "La normativa de protecció de dades no suposa un impediment per poder lliurar a la reclamant la informació sol·licitada referida a persones jurídiques. La normativa de protecció de dades no permet accedir al nom i l'adreça dels establiments on s'hagin realitzat actuacions d'inspecció per l'ASPB en el període indicat, respecte dels quals s'hagi denunciat la comissió d'una infracció o que s'hagi constatat la comissió d'una infracció, per la qual cosa cal excloure de l'accés el nom i l'adreça dels establiments". Aquesta conclusió es fonamenta en les consideracions següents: "la persona reclamant no demana directament el nom de les persones físiques titulars dels establiments inspeccionats i, si escau, sancionats, (informació que permetria la identificació directa dels afectats). De fet, en la seva reclamació a la GAIP, de 17 de març de 2022, explicita que vol conèixer "el nom de negocis, establiments i no de persones." Tot i això, com ha quedat apuntat, és clar que la informació, en els termes sol·licitats, pot afectar el dret a la protecció de dades personals, en la mesura que la informació sol·licitada permeti identificar aquestes persones de manera indirecta. Tot i que la identificació de persones físiques es faci de manera indirecta, com també s'ha posat de manifest la normativa de protecció de dades resulta de plena aplicació, i també son aplicables les limitacions d'accés previstes en la normativa de



transparència. Des de la perspectiva de la normativa de protecció de dades, tal i com exposa el considerant 26 de l'RGPD: "Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos." I, recordem, l'article 4.1 de l'RGPD disposa que: "Se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona." Per tant, és clar que la normativa de protecció de dades s'aplica no només respecte la informació de les persones identificades de manera directa, sinó també respecte d'aquelles persones que puguin resultar identificables de manera indirecta, com podria ser el cas que ens ocupa. És clar que el detall de la informació que demana la persona reclamant respecte les inspeccions dutes a terme per l'ASPB, en concret, la informació referida al nom i a l'adreça dels negocis o establiments que han estat inspeccionats en el període indicat, permetria la identificació indirecta de les persones físiques titulars dels establiments, sense esforços desproporcionats. A més, convé apuntar que les actuacions inspectores on s'hagin pogut detectar infraccions es fan en locals o establiments on es desenvolupen activitats comercials, però també podrien, en alguns casos, coincidir amb domicilis de particulars (com podria ser el cas, per exemple, d'alguns dels establiments inspeccionats que són "centres de gent gran", que poden ser domicili tant dels propis residents com de persones cuidadores i/o titulars dels centres). Així mateix, la reclamant demana conèixer la denominació i l'adreça d'establiments inspeccionats durant un període extens (cinc anys complets), cosa que podria suposar la identificació indirecta d'un gran nombre de persones físiques afectades, element que també cal tenir en compte des de la perspectiva de la protecció de dades. Per altra banda, cal tenir en compte que la informació sobre les inspeccions realitzades en què s'hagin detectat conductes suposadament irregulars pot ser informació que encara no hagi donat lloc a un procediment sancionador. El fet que en el moment d'aixecar-se l'acta d'inspecció encara no s'hagi declarat la comissió de cap infracció i que no s'hagi iniciat el procediment per a sancionar, no impedeix la plena aplicació del límit previst a l'article 23 de l'LTC. Com ha fet avinent aquesta Autoritat abastament, l'article 23 LTC no es refereix a la necessitat que ja

s'hagi imposat una sanció, ni tan sols que s'hagi declarat formalment i de manera definitiva la comissió d'una infracció, sinó que es refereix a dades personals "(...) relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives". Tenint en compte en el cas que ens ocupa la informació que ja hauria estat facilitada a la persona reclamant, és clar que facilitar el nom i adreça dels establiments, permetria que es pugui acabar identificant les persones físiques afectades, inclosos els empresaris individuals i professionals liberals titulars dels locals expedientats i/o sancionats, sense esforços desproporcionats i, per tant, resulta necessari aplicar el límit de l'article 23 LTC al cas que ens ocupa. En conclusió, la normativa de protecció de dades no permet accedir al nom i l'adreça dels establiments on s'hagin realitzat actuacions d'inspecció per l'ASPB en el període indicat, respecte dels quals s'hagi denunciat la comissió d'una infracció o que hagin estat sancionats, ja que això permetria identificar per via indirecta i sense esforços desproporcionats les persones físiques titulars dels mateixos (inclosos els empresaris individuals). Certament, en el cas dels establiments que no han estat denunciats o sancionats (perquè no han estat objecte de cap inspecció o perquè, un cop feta la inspecció a iniciativa de la mateixa ASPB -com ara casos de realització d'ofici de campanyes informatives o plans d'inspecció-, s'ha constatat que no havien comès cap infracció), en principi quedarien fora de la limitació establerta a l'article 23. Ara bé, cal tenir en compte que un llistat on s'identifiqués els establiments no denunciats o en els quals no s'ha detectat cap infracció, juntament amb informació de la resta d'establiments que no hagin estat objecte de cap inspecció, podria permetre deduir, per exclusió, els establiments que sí que han estat denunciats i/o sancionats. Per això, des del punt de vista del dret a la protecció de dades, en un cas com el que ens ocupa resulta plenament justificada una limitació de l'accés com la que ha fet l'ASPB en lliurar la informació".

10. El 16 de maig de 2022 la GAIP, d'acord amb allò previst pels articles 31 LTAIPBG i 62.5 del Decret 8/2021, sobre transparència i dret d'accés a la informació pública, inicia el procés de donar audiència en aquest procediment a les entitats representatives dels diversos tipus d'establiments afectats per la Reclamació i els atorga 10 dies per formular les al·legacions que considerin pertinents als efectes de la defensa dels seus drets i interessos. Les últimes notificacions es fan el 29 de juny de 2022. El fet que s'utilitzi la possibilitat prevista per l'article 62.5 del Decret 8/2021, de substituir l'audiència individualitzada per la donada a les principals entitats representatives del sector, obeeix a què la consulta singularitzada s'hauria de fer a varis milers d'establiments, la qual cosa és pràcticament inassumible.
11. L'1 de juliol de 2022 la GAIP rep les al·legacions del Gremi de xxx, que s'oposa a la divulgació de la informació sol·licitada, en base a la invocació de la legislació de protecció de dades personals.



12. L'1 de juliol de 2022 la GAIP rep les al·legacions de la Federació de xxx, que s'oposa a la divulgació de la informació sol·licitada, en base a la invocació de la legislació de protecció de dades personals.

Fonaments jurídics

1. Competència de la GAIP i contingut i abast generals del dret d'accés a la informació pública

L'article 39.1 LTAIPBG estableix que "Les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". L'article 29 RGAIP desenvolupa aquest precepte i concreta que també poden ser objecte de reclamació davant la GAIP les comunicacions que substitueixin les resolucions i l'incompliment material del dret d'accés, quan aquest ha estat reconegut expressament o presumpta. D'acord amb aquests preceptes, la GAIP és competent per tramitar i resoldre aquesta Reclamació.

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com "el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei". Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com "la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei".

Segons l'article 18.1 LTAIPBG, "Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública, a què fa referència l'article 2.b, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda". I l'article 20.1 de la mateixa llei afegeix que "El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis".

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: "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. 3. Per a 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”.

A més, els límits legals al dret d'accés a la informació pública no són d'aplicació automàtica i absoluta (l'encapçalament de l'article 21 LTAIPBG es refereix expressament a què els límits enumerats per aquest precepte “poden” dur a la denegació de l'accés sol·licitat), de manera que l'article 22 de la mateixa Llei requereix que siguin aplicats d'acord amb criteris de proporcionalitat i temporalitat: “Els límits aplicats al dret d'accés a la informació pública han d'ésser proporcionals a l'objecte i la finalitat de protecció. L'aplicació d'aquests límits ha d'atendre les circumstàncies de cada cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés a la informació. 2. Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula, i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació”.

2. Sobre el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada

Tot i que la sol·licitud indicada a l'antecedent 2 demana diverses dades sobre inspeccions a locals de manipulació d'aliments, per als anys 2017 a 2021, ambdós inclosos, l'ASPB ha facilitat bona part de la informació demanada, de manera que la Reclamació es planteja únicament en relació amb el nom i l'adreça dels establiments alimentaris inspeccionats per l'Agència. La informació dels establiments (nom i adreça) inspeccionats per l'ASPB, si està en poder de l'Administració, és informació pública i, en conseqüència, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que hi concorrin causes legals que en puguin determinar la denegació (articles 18.1 i 20.1 LTAIPBG). L'ASPB ha al·legat la concurrència de les causes següents per justificar la denegació de la informació reclamada:

Protecció de dades personals, en relació amb els establiments inspeccionats que són titularitat de persones físiques (legislació de protecció de dades personals i articles 23 i 24 LTAIPBG). El mateix límit és invocat, en termes similars, per l'informe de l'APDCAT i per les al·legacions de les dues entitats representatives que han participat en aquest procediment.

Perjudici per als interessos econòmics i comercials de les persones, físiques o jurídiques, titulars dels establiments inspeccionats (article 14.1.h de la Llei bàsica 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE)).

Perjudici per a les funcions administratives de vigilància, inspecció i control (article 14.1.g de la Llei bàsica 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBGE))

Davant l'afectació de dades personals, lliurar la informació que les afecta requereix el seu consentiment, per al qual caldria notificar la Reclamació a totes les persones afectades per ella,



cosa que constituiria una tasca complexa, que constitueix un motiu d'inadmissió de les sol·licituds d'informació pública per l'article 29.1.b LTAIPBG.

El nom del local "podria no ser una dada veraç al no reflectir la situació actual de l'establiment alimentari inspeccionat, atès que hi ha constants trasllats i canvis de titular. Proporcionar informació inexacta comportaria riscos rellevants; i, tal com s'exposa més endavant, l'ASPB no inclou el nom comercial o denominació perquè no es tracta d'un camp requerit per la base de dades i no registra l'històric de canvis, de tal forma que no permet assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció".

Es valora tot seguit la concurrència de cada un dels límits o altres causes de denegació de la informació invocats i, si s'escau, si ha de prevaldre el dret d'accés a la informació reclamada o els límits o causes de denegació invocats.

3. Protecció de dades personals

Protecció de dades personals, en relació amb els establiments inspeccionats que són titularitat de persones físiques (legislació de protecció de dades personals i articles 23 i 24 LTAIPBG). El mateix límit és invocat, en termes similars, per l'ASPB, per l'informe de l'APDCAT i per les al·legacions de les dues entitats representatives que han participat en aquest procediment. Segons aquestes consideracions, l'afectació de les dades protegides per la legislació de protecció de dades personals es produiria pel fet que la denominació o l'adreça de l'establiment podrien dur a conèixer-ne fàcilment la persona titular. A més, les dades personals indicades relatives a inspeccions podrien dur a conèixer fàcilment persones relacionades amb la comissió d'infraccions, cosa que constitueix una dada personal especialment protegida per l'article 23 LTAIPBG, que proscriu la seva divulgació.

La Resolució de la GAIP 119/2016, dictada en el marc d'una reclamació amb un objecte molt similar a l'actual (inspeccions a bars i restaurants), i amb parts idèntiques (l'ASPB i una periodista), fa les següents consideracions sobre l'aplicació del límit de la protecció de 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 eventuals 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”.

La Reclamació actual demana, juntament amb el nom i l'adreça de les activitats i establiments alimentaris inspeccionats, i altres informacions de referència, les dades relatives a la data de la inspecció, motiu i resultat de cada inspecció (sense deficiències; requeriment subsanació; requeriment administratiu i multa coercitiva; cessament activitat; destrucció producte; aturada/immobilització producte; retirada mercat; retorn proveïdor; proposta de sanció i cessament; proposta de sancionador; sol·licitud de documentació). Tal com indica el paràgraf anterior, en relació amb la Reclamació 119/2016, cap d'aquestes dades acredita la comissió d'infraccions, sinó, com a molt, d'incompliments normatius, que és quelcom diferent. Per poder referir-se a la comissió d'infraccions seria necessària l'obertura del corresponent procediment informatiu o un de sancionador, i encara no s'ha arribat a aquesta fase (totes les informacions sol·licitades són relatives a la fase d'inspecció, que és independent de la sancionadora), ni està clar que totes les propostes de procediment sancionador (que no és probable que constitueixin la majoria de resultats de la inspecció, ni molt menys) portin efectivament a un procediment sancionador que acrediti la comissió d'infraccions, que és la informació que l'article 23 LTAIPBG qualifica d'especialment protegida si és vinculada a una dada personal.

A més, en el que sens dubte és el més significatiu, tampoc està clar, ni molt menys, que el nom i l'adreça de l'establiment siguin dades personals que puguin dur sense esforç a conèixer la identitat de la persona física que, si s'escau, en sigui titular. Coneixent l'adreça es pot conèixer fàcilment la identitat del propietari, però no és, ni de lluny, tan fàcil conèixer la del llogater, i en la majoria de casos els titulars de les activitats o establiments són llogaters del local on es desenvolupen. Per tant, no és cert que es pugui conèixer en la majoria de casos, sense esforç, la identitat de la persona física titular de l'activitat o establiment.

En definitiva, en aquest procediment també són aplicables les conclusions a què arriba el fragment de la Resolució 119/2016, citat més amunt, i entendre que no és aplicable al cas el règim d'especial protecció de les dades personals relatives a la comissió d'infraccions establert per l'article 23 LTAIPBG.



4. Interessos econòmics i comercials

L'article 14.1.h LTAIPBGE estableix que el dret d'accés a la informació pública pot ser restringit o limitat si l'accés a la informació sol·licitada causa un perjudici per als interessos econòmics i socials legítims. Si bé l'article 21 LTAIPBG no inclou un límit similar, l'article 69.6 del Decret 8/2021 estableix que "als efectes del que preveu la lletra f) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública".

La Resolució 119/2016, amb la que la GAIP finalitza una reclamació similar a l'actual, fa les següents consideracions sobre l'aplicabilitat d'aquest límit en un cas de sol·licitud d'informació sobre inspeccions a bars i restaurants de Barcelona:

"Certament, es pot suposar que la difusió de controls o inspeccions que posen en relleu l'eventual incompliment dels requeriments de salut públic 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 (...) 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, estimulant 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”.

Les mateixes consideracions són plenament aplicables al cas actual, amb una reflexió addicional. Amb posterioritat a la Resolució 119/2016 es va promulgar el Decret 8/2021, l'article 69.6 del qual estableix que “als efectes del que preveu la lletra f) de l'article 21.1 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'entén que l'accés a la informació pública pot perjudicar els drets privats legítims quan, entre altres casos, comporti un dany per als interessos econòmics o comercials legítims, de tal manera que afecti la llibertat d'empresa o la competència lleial entre les empreses amb motiu del valor estratègic especial de la informació de forma prevalent a l'accés a la informació pública”. Tot i que la referència feta per aquest precepte sigui manifestament oberta, la vinculació del concepte d'interessos econòmics o comercials legítims als de llibertat d'empresa, competència lleial o valor estratègic especial de la informació, porten a concloure que per al Reglament de desenvolupament parcial de l'LTAIPBG la referència als interessos econòmics o comercials legítims queda molt lluny del dany merament reputacional



que pot causar la difusió d'una eventual inspecció negativa obtinguda per un establiment de manipulació d'aliments. Per tant, no només l'eventual ponderació dels interessos en joc ha de dur a la prevalença del dret d'accés a la informació pública damunt dels interessos econòmics i comercials en joc, en els mateixos termes desenvolupats per la Resolució 119/2016, sinó que fins i tot és qüestionable la mateixa concurrència d'un perjudici per als interessos econòmics i comercials legítims.

5. Funcions administratives de vigilància, inspecció i control

L'article 14.1.g LTAIPBGE, llei que té caràcter de legislació estatal bàsica, estableix que es pot denegar l'accés a la informació sol·licitada si constitueix un perjudici per a les funcions administratives de vigilància, inspecció i control. Ha valorat també la concurrència d'aquest límit en un cas similar a l'actual, en el que les parts també són l'ASPB i una periodista, la Resolució 119/2016, citada més amunt, el fonament jurídic 4 de la qual fa les següents consideracions:

"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".

Les anteriors consideracions són plenament aplicables al cas, motiu pel qual és procedent descartar la concurrència del límit al dret d'accés a la informació pública de les funcions administratives de vigilància, inspecció i control.

6. Tasca complexa d'elaboració

Les consideracions fetes per l'ASPB en aquest procediment es refereixen a l'eventualitat de la concurrència de la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de l'article 29.1.b LTAIPBG de la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada, que es donaria en cas de voler atendre la sol·licitud i facilitar la informació demanada, per a la qual cosa caldria, atès el caràcter especialment protegit de les dades sol·licitades, obtenir la conformitat de les persones afectades, i a aquests efectes caldria dur a terme un procés d'audiència i d'obtenció d'autoritzacions d'extrema complexitat, atès el nombrós nombre d'establiments afectats.

A la vista de les consideracions fetes per l'antecedent 3, cal descartar la necessitat d'obtenir l'autorització prèvia de les persones afectades per poder divulgar les dades relatives a la titularitat i l'adreça de les activitats o dels establiments afectats. Aquestes dades són informació pública i s'ha acreditat que o bé no hi concorren els límits al dret d'accés a la informació pública invocats, o bé ha de prevaldre aquest dret d'accés damunt d'ells, de manera que ni cal l'autorització de les persones afectades per divulgar la informació sol·licitada, ni la seva oposició pot prevaldre sobre el dret de la persona reclamant a la informació sol·licitada.

En conseqüència, no concorre al cas la causa d'inadmissibilitat de les sol·licituds d'informació pública de la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració de la informació sol·licitada.



7. Informació veraç

La documentació aportada per l'ASPB a aquest procediment indica que el nom del local "podria no ser una dada veraç al no reflectir la situació actual de l'establiment alimentari inspeccionat, atès que hi ha constants trasllats i canvis de titular. Proporcionar informació inexacta comportaria riscos rellevants; i, tal com s'exposa més endavant, l'ASPB no inclou el nom comercial o denominació perquè no es tracta d'un camp requerit per la base de dades i no registra l'històric de canvis, de tal forma que no permet assegurar el nom comercial en el moment de la inspecció".

Si l'ASPB no està en condicions d'assegurar el nom comercial del local o de l'activitat en el moment de la inspecció, de manera que en el moment de divulgar la informació sol·licitada es poden atribuir resultats negatius d'inspeccions a denominacions comercials que ni tan sols han estat inspeccionades, risc que s'incrementa significativament si hom té en compte l'ampli ventall temporal de la informació sol·licitada, llavors certament es podria difondre informació confusa o falsa, que no és més que desinformació, precisament el contrari d'allò que hom pretén assolir amb l'exercici del dret d'accés a la informació pública. En aquestes condicions, no és procedent divulgar el nom comercial dels establiments o de les activitats inspeccionades per la manca d'unes condicions mínimes de certesa en la seva identificació.

Les anteriors consideracions no són aplicables a la dada de l'adreça del local o de l'activitat inspeccionada, sobre la qual no sembla que concorrin les condicions d'incertesa indicades al paràgraf anterior, de manera que és procedent la seva divulgació.

8. Audiència a les terceres persones afectades

L'article 31 LTAIPBG obliga les administracions públiques a donar audiència a les terceres persones afectades per una sol·licitud d'informació pública, i l'article 34 RGAIP estén aquesta garantia als procediments de reclamació a la GAIP. En un cas com el present, en el que són molt nombroses les terceres persones afectades, la pràctica d'un tràmit d'aquestes característiques podria esdevenir inassumible. Per això la Resolució 119/2016, citada repetidament als fonaments jurídics anteriors, va adoptar la solució 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 l'actualitat aquesta solució té l'aval de l'article 62.5 del Decret 8/2021, de transparència i accés a la informació pública: "En els casos en els quals la notificació individual a un nombre elevat de terceres persones esdevingui desproporcionada en relació amb els recursos materials i humans disponibles en cada cas, excepcionalment i motivadament es pot substituir la notificació individual per notificació als representants dels col·lectius, sectors o àmbits afectats, si escau".

Per als recursos materials i humans de la GAIP és del tot inabastable donar audiència directa a totes les persones afectades, ja que són milers, a les que caldria cursar notificacions a cada una d'elles, tasca per a la qual la capacitat operativa de la GAIP és del tot insuficient. Per altra banda, l'eventual afectació que l'accés sol·licitat pot tenir en els drets de les persones afectades no sembla que hagi de ser singularment diferent entre unes i altres d'elles, ja que es tracta d'afectacions comuns a totes les activitats o establiments als quals la inspecció hagi atribuït la mateixa qualificació o conclusió. Si a més hom té en compte que el sector de les activitats o establiments alimentaris gaudeix de diverses entitats representatives, la GAIP considera procedent fer ús de l'article 62.5 del Decret 8/2021 i adreçar la consulta a les entitats representatives del sector.

Formulada la consulta, únicament dues de les entitats representatives s'han oposat a la divulgació de la informació sol·licitada, i ambdues ho han fet invocant genèricament la normativa de protecció de dades personals. Les al·legacions d'aquestes dues entitats han de ser refusades, ateses les consideracions fetes pel fonament jurídic 3. Nogensmenys, de conformitat amb l'article 43.3 LTAIPBG, aplicable també a aquest procediment, "si la resolució és estimatòria de la sol·licitud i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu una vegada ha transcorregut el termini per a interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o, en cas que s'hagi presentat aquest recurs, si no s'ha acompanyat de petició de mesures cautelars de suspensió o s'ha resolt aquest incident mantenint l'executivitat de l'acte administratiu". Vist que les entitats representatives que han participat a aquest procediment manifesten la seva oposició a la divulgació de la informació sol·licitada, escau demorar-la fins el venciment dels terminis indicats per l'article 34.3 LTAIPBG.

9. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió 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 que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.



L'article 43 LTAIPBG estableix que si l'Administració incompleix el termini establert pels acords de mediació o per les resolucions de la GAIP per lliurar la informació reclamada, les persones interessades ho poden comunicar a la Comissió perquè aquesta en requereixi el compliment; la desatenció d'aquest requeriment, vista la remissió expressa feta a aquest precepte per l'article 77.2.b LTAIPBG, ha de ser qualificada d'infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública (que pot ser sancionada de conformitat amb els articles 81 i 82 LTAIPBG). L'article 49.2 RGAIP preveu que, als efectes anteriors, la Comissió pot posar aquests fets en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació del procediment sancionador corresponent a què fa referència l'article 86 LTAIPBG.

Així mateix, l'article 25.2.k RGAIP preveu la publicació en el web de la Comissió dels casos que els seus requeriments han estat desatesos pels subjectes obligats.

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 previst a l'article 25 RGAIP, 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 5 d'agost de 2022, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 247/2022 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa a l'adreça dels establiments o activitats alimentàries inspeccionades per l'ASPB entre 2017 i 2021, ambdós anys inclosos.
2. Desestimar parcialment la Reclamació 247/2022, en relació amb la denominació comercial dels establiments i activitats indicats a l'apartat anterior, perquè la informació disponible per l'ASPB sobre aquest assumpte és incerta.
3. Requerir a l'ASPB que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies comptadors a partir del moment que la GAIP li notifiqui el venciment del termini per impugnar aquesta Resolució en via contenciosa administrativa, sense que s'hagi presentat cap recurs o si el recurs presentat no demana l'adopció de la mesura cautelar de la suspensió.
4. Requerir a l'ASPB a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.



5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Notificar la Resolució a les parts i a les dues entitats representatives del sector que han formulat al·legacions a aquest procediment.
7. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 247/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

Els terminis establerts en aquesta Resolució per lliurar la informació s'han de comptar en dies hàbils (descomptant festius i dissabtes) i si no s'especifica una altra cosa comencen a partir de l'endemà de la recepció de la seva notificació per l'Administració reclamada.

L'Administració obligada pot sol·licitar a la GAIP l'ampliació del termini atorgat per fer efectiu el lliurament de la informació. Aquesta sol·licitud només pot ser admesa a consideració si és notificada a la GAIP abans que fineixi el termini fixat a la Resolució, i s'ha de fonamentar en circumstàncies que no hagin pogut ser tingudes en compte per la Comissió abans de dictar la seva Resolució. La GAIP únicament atorgarà l'ampliació sol·licitada, després d'informar-ne a la persona reclamant, si l'Administració obligada ha justificat de forma precisa i consistent la seva necessitat.

Si l'Administració obligada no lliura la informació dins del termini establert per aquesta Resolució, la persona reclamant pot posar-ho en coneixement de la GAIP, preferentment per correu electrònic adreçat a gaip@gencat.cat, per tal que la Comissió en requereixi el compliment. Mentre no s'acompleixi plenament la Resolució, la Comissió difondrà al seu web www.gaip.cat l'incompliment de l'Administració obligada, d'acord amb l'article 25.2.k RGAIP.

Si l'Administració desatén el requeriment d'execució que li adreci la GAIP, la Comissió posarà els fets en coneixement de l'òrgan competent, d'acord amb allò previst per l'article 86 LTAIPBG, i li sol·licitarà la incoació d'un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d'accés a la informació pública, a l'empara de l'article 77.2.b LTAIPBG.

Tot això sens perjudici que la persona reclamant pugui, considerant que aquesta Resolució és un acte administratiu declaratiu de drets que vincula l'Administració, requerir-ne la seva execució davant dels Tribunals, a l'empara de l'article 29.1 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta acció es pot interposar després que hagin transcorregut tres mesos des que la persona afectada ha reclamat formalment i directament a l'Administració el compliment d'aquesta Resolució.

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.