

Resolución de 28 de septiembre de 2016, de estimación de la Reclamación 119/2016*

Administración reclamada: Agencia de Salud Pública de Barcelona.

Información reclamada: Información sobre inspecciones sanitarias en los restaurantes de Barcelona desglosada por nombre del establecimiento, dirección y resultado de las últimas inspecciones de sanidad e higiene.

Resumen: La eventual concurrencia de causas de inadmisibilidad se tiene que invocar en el momento de dar respuesta a la solicitud presentada, dentro del plazo de resolución que el ordenamiento jurídico da a la Administración, siendo más que cuestionable su alegación *ex post*, una vez ya finalizado el procedimiento de solicitud de la información e iniciado el de reclamación. La aplicación de cualquier causa de inadmisibilidad tiene que ser motivada en atención a las circunstancias del caso. A la información solicitada no le puede ser aplicada la condición de notas u otros documentos de trabajo interno sin relevancia o interés público. El derecho de acceso a la información pedida deriva tanto de la LTAIPBG, como de los principios de transparencia y acceso a la información sobre las actividades competentes en materia alimentaria y su eficacia establecida por el Reglamento CE 882/2004. La divulgación de los resultados de las inspecciones no puede interferir ni impedir la investigación o sanción de infracciones administrativas, dado que ya han sido puestas previamente en conocimiento de las personas afectadas, a quienes el ordenamiento garantiza la entrega de las actas de inspección. Es cuestionable que merezcan protección intereses económicos y comerciales que se fundamentan en el incumplimiento de prescripciones determinadas por el ordenamiento jurídico. La difusión de la información pedida, además de ampararse en la legislación de la transparencia y en la normativa comunitaria sobre sanidad de los alimentos, sirve también los intereses públicos de los derechos de los consumidores y usuarios y de la protección de la salud pública. No procede aplicar el límite del inciso final del artículo 23 LTAIPBG porque la solicitud no pide datos personales y porque las inspecciones señalan incumplimientos, sin llegar a calificar infracciones. No se acredita que la divulgación de la información solicitada tenga que comportar una alarma social y un consecuente riesgo para la salud pública.

Palabras clave: Departamento de Salud. Ayuntamiento de Barcelona. Inspección. Salud pública. Higiene de los alimentos. Notas o documentos de trabajo interno. Tarea compleja de elaboración. Infracciones y sanciones administrativas. Intereses económicos y comerciales. Datos personales. Seguridad pública. Silencio administrativo.

Ponente: Josep Mir Bagó.

* Traducción del catalán realizada con el apoyo de medios automáticos. La versión original se puede consultar en catalán.



Antecedentes

1. El 30 de junio de 2016 la persona reclamante presenta la Reclamación 119/2016, relativa a una solicitud de información formulada a la Agencia de Salud Pública de Barcelona (ASPB), que habría sido denegada totalmente o parcialmente. La persona reclamante no quiere seguir el procedimiento de mediación.
2. El 2 de octubre de 2015 la persona reclamante presenta por primera vez, en la Oficina de Información del Departamento de Salud, invocando la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG), la siguiente solicitud de información, que es derivada a la ASPB el día seis del mismo mes: “pido información relativa a las inspecciones y controles sanitarios realizados en los restaurantes y bares de la ciudad de Barcelona. Solicito que la información se desglose por nombre del establecimiento, dirección y resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan hecho. Pido también que se adjunte, si se almacena, información adicional relacionada con las inspecciones (razones que justifican las notas de cada local, incumplimientos de la normativa de higiene de los productos alimentarios, etc.)”.
3. El 11 de noviembre de 2015 la ASPB, en respuesta a la solicitud anterior, daría la “relación relativa de las inspecciones y controles sanitarios realizados por los servicios de inspección de la Dirección de Protección de la Salud de la ASPB el año 2014”, dado que la memoria de actividades del 2015 todavía no estaba cerrada. Argumenta que la información desglosada nominativamente por cada establecimiento no puede ser dada en aplicación del límite establecido por el artículo 21.1.b LTAIPBG, ya que podría interferir en la investigación de infracciones administrativas; también manifiesta que parte de la información pedida consiste en notas y otros documentos de trabajo sin relevancia o interés público, de manera que sería de aplicación la causa de inadmisión del artículo 29.1.a LTAIPBG.
4. El 18 de abril de 2016 la persona reclamante reitera literalmente la solicitud de información descrita al antecedente 2. En respuesta implícita a las objeciones de la ASPB indicadas en el antecedente anterior, argumenta que “la información pedida no se encuentra bajo ninguno de los supuestos que limitan el derecho de acceso a la información pública recogidos en el artículo 21 LTAIPBG. Además, teniendo en cuenta que estas inspecciones se recogen en un formulario de acta de inspección y, por lo tanto, no son notas internas, no procede la aplicación del artículo 29.a para denegar esta solicitud. Recordó también que la Ley (artículo 8.m y otros) prevé que las administraciones publiquen toda aquella información de interés público como lo



serían los resultados de las inspecciones de sanidad en los establecimientos donde se sirve comida”. También pide que en caso de que la ASPB no tenga esta información, la solicitud sea derivada a la Administración que disponga de ella.

5. El 26 de mayo de 2016 la persona reclamante se dirige a la ASPB, manifiesta que en aplicación del artículo 35.1 LTAIPBG se habría producido silencio administrativo positivo y pide que se le entregue la información solicitada en el plazo máximo de treinta días establecido por los artículos 35.3 y 36 LTAIPBG.
6. El 6 de junio de 2016 la ASPB responde a la persona reclamante que el 6 de noviembre de 2015 le dio información sobre inspecciones y controles sanitarios del año 2014, le manifestó que el desglose de determinada información estaba afectado por los límites de los artículos 21.1.b y 29.1.a LTAIPBG y la invitó a hacer peticiones más concretas de información, cosa que no habría hecho. Parece ser que la petición de información objeto de esta Reclamación sería la misma que habría dado lugar a la respuesta de noviembre de 2015. En respuesta del escrito de 26 de mayo referido al antecedente anterior, la ASPB manifiesta que la concurrencia de los límites indicados lleva a qué no se produzca silencio positivo, que la petición de información ya fue contestada el 6 de noviembre de 2015, que si no está conforme puede reclamar a la GAIP y en todo caso se la invita a hacer peticiones más concretas de información.
7. El 30 de junio de 2016 la persona reclamante presenta su Reclamación a la GAIP y la fundamenta en los argumentos y en las consideraciones siguientes:
 - a) No sería aplicable el límite del artículo 21.1.b LTAIPBG porque las inspecciones y controles solicitados no están afectados de secreto para la persona investigada, ya que finalizan en documentos que son conocidos para el establecimiento inspeccionado, según el Manual para el Inspector publicado por la ASPB (el informe de inspección y el acta de inspección serían elaborados in situ, y esta última firmada por el titular del establecimiento, de manera que su contenido puede ser perfectamente conocido por la persona inspeccionada).
 - b) No sería aplicable el límite (en realidad, causa de inadmisión) del artículo 29.1.a LTAIPBG (notas, borradores, resúmenes, opiniones o cualquier documento de trabajo interno sin relevancia o interés público), ya que un acta es un documento formal, con relevancia jurídica específica, a efectos sancionadores. Y no es cierto que no sea de interés público, ya que los resultados de las inspecciones pueden tener impacto en la salud de las personas.



- c) Aporta diversa jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que pondrían de manifiesto el interés público en la difusión de información sobre salud y la prevalencia de esta información, sobre los intereses económicos privados afectados.
 - d) Habría sido telefonada desde la ASPB, indicándole que los y las periodistas tendrían que acceder a la información mediante el canal de relaciones con la prensa, consideración en la que la persona reclamante responde de que por el hecho de ser periodista no tiene menos derecho a la información que el resto de personas.
 - e) La información pedida es pública en países europeos como el Reino Unido, donde se publican datos actualizados de las inspecciones de sanidad en todos los establecimientos que sirven comida.
8. El Pleno de la GAIP de 7 de julio de 2016 admite a trámite esta Reclamación, y así se comunica a la persona reclamante y a la ASPB. Se pide a esta última copia del expediente y un informe sobre la Reclamación presentada.
9. Después de haber constatado que la información solicitada puede afectar a los derechos e intereses de las personas titulares de restaurantes y bares de la ciudad de Barcelona, de manera que podría proceder darles traslado de esta solicitud en aplicación del artículo 31 LTAIPBG, y de valorar que su número tan elevado lo dificultaría casi hasta lo imposible, la GAIP hace las indagaciones necesarias para determinar las entidades representativas y entre el 21 y el 26 de julio los informa de la presentación de esta Reclamación, les da acceso al expediente y los invita a formular alegaciones. La GAIP se dirige, a los efectos indicados, a las entidades siguientes: Gremio de restauración de Barcelona, Gremio de hoteleros de Barcelona, Gremio de pastelería, Gremio de Panaderos de Barcelona, Federación de Gremios de detallistas de productos alimentarios, Gremio de supermercados y autoservicios, Gremio artesano de churreros de Catalunya, Gremio de bacaladeros de Catalunya, Gremio de carniceros-charcuteros de Barcelona y comarcas, Gremio de pescaderos de Catalunya, Gremio artesano de detallistas de aves de corral, huevos y caza y Gremio provincial de detallistas de frutas y hortalizas de Barcelona.
10. El 9 de agosto de 2016 la GAIP recibe el informe de la ASPB, que es comunicado a la persona reclamante y a las entidades representativas de los derechos e intereses afectadas consultadas de conformidad con el antecedente anterior. Los aspectos más relevantes de este informe son los siguientes:



- a) Manifiesta que la ASPB ha facilitado a la persona reclamante “desde su primera petición y teniendo en cuenta los términos generales y amplios en que la ha planteado, la información elaborada de la que disponía”. También se habría invitado a la persona reclamante a acotar más la información pedida y se le habría indicado que en esta materia podían concurrir límites de acceso derivados de los artículos 21.1.b y 29.1.a LTAIPBG.
 - b) Manifiesta también que la información en los términos solicitados por la persona reclamante requeriría una tarea compleja de elaboración o reelaboración que no es asumible por la ASPB, sin detrimento de sus responsabilidades (causa de inadmisión del artículo 29.1.b LTAIPBG), especial complejidad que derivaría también de la concurrencia de los límites de los artículos 21.1.b y 29.1.a LTAIPBG.
 - c) La ASPB coincide en que los resultados del control de los establecimientos de restauración tienen interés público, y por este motivo los hace objeto de su memoria; en cambio cuestiona que sea de interés público toda la información de que dispone. Admite que la información dada sería mejor si se facilitara desglosada por establecimiento, pero indica que actualmente no dispone de un sistema de información que lo permita. Reitera la concurrencia de los límites indicados en el párrafo anterior, especialmente si se tiene en cuenta que los controles e inspecciones pueden servir para adoptar medidas cautelares, coercitivas y sancionadoras.
 - d) También argumenta la existencia de derechos comerciales y de terceros que hay que respetar, especialmente si se tiene en cuenta que no se habría llevado a cabo el traslado previsto para estos casos por el artículo 31 LTAIPBG.
11. El 18 de agosto, visto el retraso con que se ha recibido el informe de la ASPB y atendida la conveniencia de facilitar a las entidades consultadas un plazo suficiente para presentar sus alegaciones, el Pleno de la GAIP, de acuerdo con lo previsto por el artículo 42.9 LTAIPBG, acuerda ampliar en quince días el plazo para resolver este procedimiento, cosa que es comunicada en las partes.
12. El 1 de septiembre de 2016, después de constatar que la información pedida puede contener datos personales, la GAIP solicita informe de la APDCAT sobre esta Reclamación.
13. El 12 de septiembre de 2016 la APDCAT comunica a la GAIP su informe, que concluye el siguiente: “La normativa de protección de datos no impediría el acceso a



la información desglosada por nombre y dirección de establecimiento relativa a la puntuación o nivel obtenido en los controles e inspecciones en materia sanitaria y de higiene realizadas en bares y restaurantes, sin perjuicio que puedan concurrir otros límites que imposibiliten el acceso a esta información. Con respecto al resto de información adicional, relativa a datos relacionados con incumplimientos, infracciones o sanciones administrativas cuya responsabilidad recaiga en las personas físicas titulares de los establecimientos, el otorgamiento del acceso no resultaría respetuoso con el derecho a la protección de datos”. El informe se fundamenta principalmente en las consideraciones siguientes:

En primer lugar, en el hecho de que la legislación de protección de datos sólo protege las de las personas físicas, de manera que las jurídicas no tienen datos personales protegidos por la LOPD. Cuando como pasa en este caso, se piden datos relativos a actividades comerciales, incluso si el titular es una persona física “la legislación de protección de datos no sería aplicable a los supuestos en que los datos del comerciante sometidos a tratamiento hagan referencia únicamente a éste en su condición de comerciante, eso es, a su actividad empresarial”.

En segundo lugar, y con respecto a la información consistente en el resultado o puntuación final obtenida de la inspección, si a pesar de su carácter eminentemente asociado a la actividad comercial se pudiera considerar que puede afectar de alguna manera la esfera privada o personal de la persona física titular del establecimiento, sería procedente aplicar la LOPD; teniendo en cuenta que no se trataría de datos especialmente protegidos, habría que aplicar el artículo 24.2 LTAIPBG y decidir sobre el acceso después de ponderar los intereses en juego. En este contexto, “el interés público que puede tener para el ciudadano conocer de manera individualizada el resultado o puntuación obtenida por parte de cada uno de los bares y restaurantes que, recordémoslo, se trata de establecimientos abiertos al público y el mayor o menor nivel de cumplimiento puede tener incidencia en la salud de las personas consumidoras, tiene que prevalecer ante una eventual afectación en la esfera personal de las personas afectadas”.

En tercer lugar, y con respecto al acceso a las actas de inspección, que pueden contener información relativa a deficiencias que pueden suponer incumplimientos de la normativa sanitaria y de higiene e incluso, describir hechos constitutivos de infracciones administrativas, que pueden dar lugar a procedimientos sancionadores, si la persona titular del negocio es una persona física, dado que esta información puede afectar no sólo su esfera patrimonial personal, sino también su honor, prestigio e



imagen social, se tendrá que considerar información de carácter personal especialmente protegida por el artículo 23 LTAIPBG.

14. El 14 de septiembre de 2016, teniendo en cuenta la conveniencia de dar acceso al informe de la APDCAT en las partes de este procedimiento y de ofrecerles la posibilidad de presentar alegaciones, el Pleno de la GAIP, en aplicación del artículo 42.6 LRJPAC, acuerda prorrogar en un mes el plazo para resolver este procedimiento y lo comunica a las partes.
15. El 23 de septiembre de 2016 la GAIP recibe un documento de consideraciones formuladas por el Gremio de Restauración de Barcelona, en respuesta a la consulta que les había sido hecha en el marco de este procedimiento, en que se manifiesta que “si bien compartimos totalmente el objetivo de la transparencia en la información y la necesidad de velar por el derecho de acceso a la información pública invocados por la reclamante, es esencial intentar encontrar un justo equilibrio entre aquellos y la salvaguardia del derecho fundamental a la privacidad y a la protección de datos de carácter personal, en este caso de los empresarios restauradores que se puedan ver afectados por la información solicitada”. También apunta expresamente que este equilibrio habría sido respetado por la respuesta dada por la correcta actuación de la ASPB.
16. El 26 de septiembre la ASPB envía a la GAIP una ampliación de su informe citado al antecedente 10, donde formula las consideraciones siguientes:
 - a) La ASPB no dispone de la información solicitada en un único soporte, ya que el programa informático de control del riesgo que utiliza (SICAL) no incluye todos los aspectos equiparables al “resultado de las inspecciones sanitarias” pedido por la persona reclamante. Este hecho comporta que el acceso a la información solicitada se tendría que hacer en las actas de inspección, cosa que requeriría una tarea compleja de elaboración.
 - b) Las actas de inspección contienen datos personales sujetos a especial protección, como la identificación de la persona ante la cual se hace la inspección o la titular del local inspeccionado. También recogen cuestiones que pueden dar lugar a responsabilidad penal o administrativa. Sin un cribado previo, el acceso a las actas de inspección puede dificultar o impedir la investigación de hechos que pueden ser constitutivos de infracciones administrativas.



- c) La divulgación de la información solicitada puede comportar un riesgo para la seguridad pública, ya que si se da sin las medidas de comunicación adecuadas podría generar alarma social.
- d) La actividad inspectora de la ASPB no se efectúa para poner de manifiesto la calidad de los establecimientos en materia de seguridad alimenticia, ni el nivel de calidad de las medidas higiénicas (cuestiones que parecen ser las que realmente interesarían a la persona reclamante), sino que tiene la finalidad de poner en evidencia los incumplimientos de la normativa sanitaria, sin hacer ningún tipo de juicio sobre el nivel de cumplimiento hecho por cada establecimiento.
- e) Dar la información pedida, eliminando previamente los datos que pueden infringir límites de acceso, requeriría una tarea compleja de elaboración y la ASPB no dispone de los recursos necesarios para llevarla a cabo.

Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la Reclamación

Esta reclamación tiene por objeto información pública, se formula contra un sujeto obligado por el artículo 3 LTAIPBG, en relación con una solicitud previa de información que se corresponde con el objeto de la reclamación y se presenta dentro de los plazos de impugnación establecidos legalmente. De entrada, parece que reúne por lo tanto las condiciones de admisibilidad requeridas por el apartado 14 del Manual de reclamación delante de la GAIP. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que la diversidad de actuaciones producidas y los términos en que se solicita la información obligan a precisar cuál es exactamente el objeto de la reclamación.

Los antecedentes reflejan la diversidad de escritos que se han producido para obtener la información reclamada. Hay una primera solicitud de información el 2 de octubre de 2015, que sería resuelta por la ASPB el 11 de noviembre de 2015, en términos no satisfactorios para la persona reclamante, que la reiteraría el 18 de abril de 2016, con el añadido de algunos argumentos adicionales para rebatir las razones dadas por la ASPB el 11 de noviembre para no dar toda la información solicitada. Esta segunda solicitud de información no obtiene respuesta de la ASPB, de manera que la persona reclamante, el 26 de mayo de 2016, se dirigiría de nuevo a la ASPB haciendo constar que se habría producido silencio administrativo positivo y reclamando la entrega efectiva de la información pedida y estimada presuntamente dentro del plazo de 30 días previsto por los artículos 35.3 y 36 LTAIPBG. Este último escrito de la persona reclamante es respondido



por la ASPB el 6 de junio de 2015, indicando que la concurrencia de límites legales en el acceso comportaría que el silencio administrativo producido tendría efectos desestimatorios y remitiéndose a la respuesta dada en noviembre de 2015; en este mismo escrito la ASPB indica a la persona reclamante que si no está de acuerdo con esta respuesta puede presentar una reclamación a la GAIP.

A la vista de estos antecedentes, hay que entender que el objeto de la Reclamación es el escrito de la ASPB de 6 de junio 2015, que alega la concurrencia de límites legales en el acceso, por negar los efectos desestimatorios de la falta de respuesta expresa en término a la solicitud de información presentada el 18 de abril de 2016.

En relación con la determinación de cuál es la información pedida, la solicitud de información se refiere textualmente al siguiente: "información relativa a las inspecciones y controles sanitarios realizados en los restaurantes y bares de la ciudad de Barcelona. Solicito que la información se desglose por nombre del establecimiento, dirección y resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan hecho. Pido también que se adjunte, si se almacena, información adicional relacionada con las inspecciones (razones que justifican las notas de cada local, incumplimientos de la normativa de higiene de los productos alimentarios, etc.)". A la vista de los términos en que ha sido redactada, hay que entender que el objeto central de la solicitud es una lista con los nombres y direcciones de los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona, con el resultado de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que hayan sido hechas a cada uno de ellos.

El elemento identificador de la lista son el nombre y la dirección de los locales interesados. A los efectos de algunas consideraciones que se harán más adelante, hay que subrayar que no se pide en ningún caso la identidad de la persona titular del local, sólo la denominación de este (nombre comercial) y su dirección.

Los locales interesados son los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona. Eso incluye todos los locales que incorporen estas denominaciones u otros de equivalentes, bien sea con carácter exclusivo o combinado con otros servicios. Se excluyen, por lo tanto, otras actividades comerciales de producción, manipulación o servicio de productos alimentarios (panaderías, carnicerías, pescaderías, churrerías, etc.) si no incluyen propiamente el servicio de bar o de restaurante.

Lo que se pide de cada uno de los locales anteriores son los "resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan hecho". Expresado en estos términos, el objeto de la solicitud es bastante impreciso, tanto por la indefinición temporal, como por la ambigüedad del término "resultados"; seguramente lo más adecuado habría sido que la



ASPB aplicara el artículo 28 LTAIPBG, pidiera una mayor concreción y suspendiera la tramitación de la solicitud mientras la concreción no fuera efectiva. Sin embargo, no procedió de esta manera, interpretó, al dar respuesta a la solicitud inicial, que el lapso temporal de los resultados pedidos era el 2014 y que los resultados eran genéricos o estadísticos (los propios de la memoria de la entidad), e invitaba a la persona reclamante a pedir aclaraciones. Ante esta respuesta, la persona reclamante ni pide aclaraciones, ni concreta más su solicitud, ya que reitera la anterior en los mismos términos. Con estos antecedentes, es obligado un cierto ejercicio de concreción de cuál tendría que ser el alcance de la información que hay que facilitar para atender razonablemente el contenido de la solicitud.

Por resultados de las inspecciones hay que entender los datos y las actuaciones producidas en el marco del procedimiento de inspección o del ejercicio de las funciones inspectoras. Se tiene que distinguir entre resultados de las inspecciones, en los términos que se acaban de señalar, y consecuencias de las inspecciones, como el inicio de procedimientos sancionadores; las consecuencias de las inspecciones quedarían al margen de la información solicitada, que se circunscribe a sus resultados. Para determinar qué hay que entender por “resultados de las inspecciones” se tiene que analizar la normativa que las regula. El marco normativo de las inspecciones de bares y restaurantes viene constituido por los Reglamentos CE 852 (higiene de los productos alimentarios) y 882 (sobre controles oficiales para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos) de 2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, por las leyes 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Catalunya (CCC), y 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública (LSP), y por la Ordenanza municipal de 29 de abril de 2011, de establecimientos y centros de comercio alimentario de Barcelona.

El Reglamento CE 852/2004 establece básicamente los requisitos de higiene de los productos alimentarios y la responsabilidad que tienen a estos efectos las personas que les producen, manipulan o sirven, con una referencia muy genérica a su deber a colaborar con las autoridades competentes, especialmente en las funciones de registro, controles oficiales y, si así se establece, autorización. El Reglamento CE 882/2004 regula con mayor detenimiento los controles oficiales para garantizar y verificar el cumplimiento de la legislación sobre alimentos; su artículo 8 establece la necesidad de controles oficiales documentados y de procedimientos para verificar la eficacia de los controles oficiales y para asegurar la adopción de medidas correctoras, cuando sean necesarias; su artículo 10 hace una lista abierta de los métodos y las técnicas de control, que incluye el control,



la vigilancia, la verificación, la auditoría, la inspección, el muestreo y el análisis, con una regulación relativamente detallada de las inspecciones.

El ordenamiento interno determina las funciones y actividades de control requeridas por la normativa comunitaria. La ley que regula específicamente este ámbito material es la LSP, que si bien establece algunas disposiciones sobre funciones de vigilancia y control en el ámbito de la salud pública, en la cuestión concreta de las inspecciones se limita a definir la posición jurídica y las potestades del personal de inspección (artículo 59). Por lo tanto, la regulación legal más detallada de las inspecciones aplicable a los bares y restaurantes es la que hace el CCC; su artículo 322-1 regula las funciones de inspección en los términos siguientes: “2. Las funciones generales de los órganos que ejercen funciones de inspección en el ámbito del consumo son la vigilancia, el control la investigación y la inspección de los bienes y servicios con la finalidad de garantizar los derechos de las personas consumidoras”. El apartado 3 detalla otras funciones concretas que puede ejercer también la inspección. Por su parte, el artículo 322-4.1 CCC dispone que “el personal inspector tiene que extender actas de sus visitas de inspección, de las otras actuaciones de investigación y control y siempre que constate irregularidades administrativas”.

Finalmente, el artículo 65 de la Ordenanza municipal de 29 de abril de 2011, citada más arriba, establece que “las actas son los documentos que extiende la inspección para recoger el resultado de sus actuaciones”. Aunque la ASPB es una entidad que depende del Consorcio Sanitario de Barcelona, organismo que a los efectos de la Disposición Adicional 20ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC) se adscribe a la Administración de la Generalitat, cuando ejerce funciones de control de bares y restaurantes lo hace en el ámbito de las competencias municipales, ya que la LSP atribuye a los ayuntamientos “la gestión del riesgo para la salud derivado de los productos alimentarios en las actividades del comercio minorista, del servicio y la venta directa de alimentos preparados a los consumidores” (artículo 52.f). Por lo tanto, sin necesidad de profundizar más en el régimen jurídico de la ASPB, ni en el régimen especial municipal de Barcelona, está clara su capacidad para promulgar una disposición como la citada y su carácter vinculante para el personal de inspección de la ASPB.

A la vista de las referencias normativas citadas, se puede afirmar que, en una primera respuesta, los resultados de las inspecciones sanitarias y de higiene solicitados por la persona reclamante son los recogidos en las correspondientes actas de inspección, que pueden contener también la expresión de las funciones previstas por el artículo 322-1



CCC. De hecho, el formulario de inspección de la ASPB, después de indicar los campos de identificación, al final de la primera página anuncia el “resultado de la inspección”, que se tiene que especificar en las hojas anexas. Por lo tanto, se podría atender esta primera parte de la solicitud de información dando acceso a las actas de inspección, sin perjuicio de la eventual concurrencia de límites, de causas de inadmisión o de dificultades materiales para la efectividad del acceso, cuestiones estas que son tratadas en los FJ siguientes. A estos efectos, el formulario de inspección de la ASPB contiene los campos siguientes dirección, titular (denominación y NIF), nombre comercial, correo electrónico, teléfono, fax, números de registro y de autorización sanitaria y relación de las actividades del establecimiento inspeccionado; identificación y dirección de la empresa que gestiona la actividad inspeccionada; identificación del personal de inspección y de la persona delante de la cual se levanta el acta y hojas anexas con el resultado de la inspección.

Hace falta valorar también hasta qué punto los resultados de las inspecciones recogidas por las actas son trasladados a alguna base de datos informáticos, y si en consecuencia la información solicitada se puede facilitar de manera más adecuada dando acceso a los correspondientes registros informáticos. El informe ampliado de la ASPB (antecedente 16) manifiesta que la información pedida no está recogida en un único soporte y que lo más importante es el SICAL, que si bien recoge alguna información relativa a las inspecciones efectuadas, no contiene una información completa de su totalidad. Con independencia del soporte material en el cual se dé acceso, la idea básica que hay que retener es que los resultados de las inspecciones solicitadas son los que constan en las correspondientes actas.

En otro orden de cosas, cuando la persona reclamante pide “las últimas” inspecciones que se hayan hecho se refiere a las inspecciones más recientes efectuadas en cada establecimiento inspeccionado, no sólo las últimas que se hayan hecho en general, ni las de un lapso de tiempo determinado. Atender esta dimensión de la solicitud puede ser especialmente complejo, ya que la frecuencia de las inspecciones, en atención a los diferentes factores de riesgo que concurren a cada establecimiento, puede variar mucho entre unos y otros, ya que hay que son inspeccionados con periodicidad anual, y otros cada varios años. En la medida que el acceso pedido se pueda atender con medios informáticos, es posible que se pueda resolver este aspecto de la solicitud sin especiales dificultades, pero si para hacerlo hay que dar acceso a las actas, por este motivo se podrían afectar las de diversos años, y por lo tanto miles de expedientes (a título de ejemplo, en el año 2015 ha habido más de mil inspecciones de la ASPB en bares y restaurantes de Barcelona). Para acotar esta dimensión temporal de la información pedida, y a falta de acuerdo entre las partes, parece razonable entender por “últimos



resultados” los de las dos últimas inspecciones, y sólo los de la última si el anterior se remonta más allá de, por ejemplo, cinco años en el pasado.

La solicitud de información de la persona reclamante también pregunta, si se almacena por la ASPB, “información adicional relacionada con las inspecciones (razones que justifican las notas de cada local, incumplimientos de la normativa de higiene de los productos alimentarios, etc.)”. Si tenemos en cuenta que la información principal pedida, los resultados de las inspecciones, se concreta en las actas correspondientes, no parecen demasiado pertinentes los ejemplos puestos de información adicional. Las “razones que justifican las notas de cada local” podrían ser pertinentes si la ASPB se dedicará a poner notas, en el sentido de calificaciones, en los locales inspeccionados, pero en su informe ampliado (antecedente 16) deja claro que no lo hace. Y los “incumplimientos de la normativa de higiene de los productos alimenticios” forman parte, si se producen, de las cuestiones que tienen que constar en las actas de inspección, según el previsto por los artículos 322-1 y 322-4 CCC. Eso no impide, sin embargo, que pueda haber información adicional a las inspecciones a la recogida por las actas; por ejemplo, el artículo 322-4.7 CCC prevé expresamente que el acta pueda recoger en un anexo “la documentación necesaria para aclarar los hechos investigados”. Por lo tanto, se tiene que entender que esta solicitud de información adicional es abierta a cualquier otra información en manos de la ASPB que sea almacenada por esta y relacionada con sus inspecciones en bares y restaurantes, obviando los ejemplos apuntados entre paréntesis por la solicitud.

En su informe ampliado (antecedente 16) la ASPB insiste en considerar que el interés de la persona reclamante consiste en obtener calificaciones que valoren el grado o nivel del cumplimiento de la normativa de higiene y salud pública por parte de cada uno de los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona, y manifiesta que esta pretensión no puede ser atendida, ya que la ASPB no hace esta tarea de calificación valorativa. Sin descartar que pueda ser realmente está la finalidad de la solicitud de información, lo cierto es que los términos en que está formulada no lo expresan formalmente así, cómo ya se ha reiterado.

En conclusión, la información pedida por la persona reclamante es la relativa a las inspecciones efectuadas en cada uno de los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona, indicando de manera singularizada, para cada uno de ellos, nombre y dirección del establecimiento, resultados, de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan hecho y otra información adicional relacionada con estas inspecciones que tenga almacenada la ASPB. Por resultados de las inspecciones hay que



entender el contenido de las actas, bien sea con el acceso directo a ellas, o bien en la base de datos resultante, si existe y recoge los resultados señalados.

2. *Admisibilidad de la Reclamación*

En dos momentos diferentes de las actuaciones referidas a los antecedentes la ASPB alega la concurrencia de causas de inadmisibilidad de la solicitud de información pública objeto de esta Reclamación. En un primer momento y en relación con la solicitud de información formulada el 2 de octubre de 2015, el 11 de noviembre de 2015 la ASPB manifiesta que parte de la información pedida consiste en notas y otros documentos de trabajo sin relevancia o interés público (causa de inadmisibilidad del artículo 29.1.a LTAIPBG). Más adelante, el informe (y sobre todo su ampliación) emitido a solicitud de la GAIP en el marco de este procedimiento también alega la concurrencia de la causa de inadmisibilidad del artículo 29.1.b LTAIPBG (si para obtener la información pedida hace falta una tarea compleja de elaboración o reelaboración). Según el informe de la ASPB, obtener y facilitar la información pedida requeriría una tarea compleja de elaboración y reelaboración no asumible por la Agencia, teniendo en cuenta las otras responsabilidades que tiene que atender.

Antes de entrar a valorar la concurrencia efectiva de las circunstancias que justificarían la aplicación de estas causas de inadmisibilidad, hay que hacer dos consideraciones formales.

En primer lugar, la eventual concurrencia de causas de inadmisibilidad se tiene que invocar en el momento de dar respuesta a la solicitud presentada, dentro del plazo de resolución que el ordenamiento jurídico da a la Administración, siendo más que cuestionable su alegación *ex post*, una vez ya finalizada el procedimiento de solicitud de información e iniciado el de reclamación. El artículo 29.3 LTAIPBG requiere la motivación de las inadmisiones, requisito que difícilmente se puede cumplir si se utiliza la causa de inadmisibilidad meramente para justificar la denegación del acceso en el procedimiento de reclamación, cuando este ya ha finalizado. Por las mismas razones, si no se ha admitido la solicitud de información dentro del plazo establecido por el artículo 33 LTAIPBG y se produce silencio administrativo positivo, la Administración no puede invocar posteriormente una causa de inadmisibilidad para oponerla a los efectos estimatorios de la inactividad administrativa (así lo ha entendido la GAIP en su Resolución de la Reclamación 4/2016, entre otras). Estas consideraciones vienen al caso porque si bien la causa de inadmisibilidad del artículo 29.1.a es invocada ya en la primera respuesta dada por la ASPB a la persona reclamante, la del apartado *b* del mismo precepto (tarea



compleja de elaboración o reelaboración) no lo es hasta el informe emitido en el marco de este procedimiento de reclamación, cuando el procedimiento de solicitud objeto de la inadmisibilidad ya había finalizado, motivo por el cual resulta cuestionable que pueda ser tomada válidamente en consideración.

En segundo lugar, la aplicación de cualquier causa de inadmisibilidad tiene que ser motivada en atención a las circunstancias del caso. No hay bastante con afirmar su concurrencia; hay que argumentar con datos y razonamientos concretos vinculados al caso que concurre efectivamente la causa de inadmisibilidad invocada. Y en este expediente la argumentación vinculada a las circunstancias del caso es, como mucho, parcial, ya que no se describen las características de la información que constituiría notas de trabajo interno sin relevancia o interés público (cómo tampoco se justifica esta falta de relevancia o interés público), y las razones que se exponen para acreditar o argumentar que para facilitar la información requerida hace falta efectivamente una tarea compleja de elaboración o reelaboración, además de llegar muy tarde (ampliación del informe), no acaban de concretar la magnitud de la tarea de elaboración que se requeriría.

En consecuencia, por las razones expuestas en los párrafos anteriores se hace difícil de admitir de entrada la concurrencia de las causas de inadmisibilidad alegadas por la ASPB. A pesar de eso, la GAIP considera que procede pronunciarse también desde una perspectiva material, y así corresponder adecuadamente al hecho de que hayan sido alegadas.

La invocación hecha por la ASPB de la causa de inadmisibilidad del artículo 29.1.a LTAIPBG (“notas, borradores, resúmenes, opiniones o cualquier documento de trabajo interno sin relevancia o interés público”) parece responder al hecho de que la solicitud de información pide, entre otros objetos, las “razones que justifican las notas de cada local”; como ya se ha avanzado en el anterior FJ, esta mención que la persona reclamante hace a “las notas” no se refiere a notas en el sentido de eventuales anotaciones informales, sino a notas en el sentido de calificaciones. Por lo tanto, si la invocación de la causa de inadmisibilidad del 29.1.a LTAIPBG obedece al uso de este término, una vez aclarado el sentido en que es usado deja de tener sentido la alegación de inadmisibilidad hecha.

Dejando de lado estas consideraciones terminológicas, está claro que en la información pedida, determinada por el FJ anterior, no le puede ser aplicada la condición de notas u otros documentos de trabajo interno sin relevancia o interés público. Efectivamente, si tenemos en cuenta que se ha reconducido el resultado de las inspecciones y la información adicional solicitados en las actas con sus anexos, está claro que estos documentos, por muy informales que sean (las actas suelen ser manuscritas, redactadas



en el lugar de la inspección), no son de carácter interno y tienen evidente relevancia e interés público. No son de carácter interno, ya que son calificadas como documento público por el artículo 322-4.8 CCC, y se tiene que entregar copia en el establecimiento inspeccionado (artículo 65 de la Ordenanza municipal de 29 de abril de 2011 y en el mismo sentido el Manual para el Inspector de la ASPB, citado en el antecedente 7.a). Y en la medida en que expresa el grado de adecuación del local inspeccionado a los requerimientos de salud pública, es indiscutiblemente relevante para el interés público. Por lo tanto, no parece que se pueda calificar la información solicitada como notas de trabajo u otros documentos internos sin relevancia o interés público, y por lo tanto no habría base material para inadmitir la solicitud de información por este motivo.

La información pedida es el nombre y la dirección y los resultados (incluida la información adicional) de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene hechas en todos y cada uno de los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona. Sin duda es una información voluminosa, pero está por ver que requiera una tarea compleja de elaboración o reelaboración. Eso dependerá del formato en que la persona reclamante quiere obtener esta información y de cómo la tiene organizada la ASPB. No consta en la documentación aportada a esta Reclamación que la persona reclamante haya pedido que le sea entregada en un formato determinado; en consecuencia, la Administración puede limitarse a entregarla en el formato que la tenga disponible. Lo que no tiene que hacer, en principio, la ASPB es elaborar información con el único objeto de atender esta solicitud, ya que el derecho de acceso tiene por objeto la información existente en manos de la Administración. Como se ha dicho en el FJ anterior, si la ASPB ha trasladado la información pedida a una base de datos, y esta tiene una configuración adecuada para darla con referencia singularizada para cada establecimiento, no haría falta ninguna tarea compleja de elaboración o reelaboración para facilitarla. De no ser así, y la información pedida sólo se puede dar con el acceso a las actas de inspección, este formato tampoco comporta la necesidad de elaborar información, ya que se podría dar la información desglosada (la lista de locales y sus direcciones, por una lado y las actas de las inspecciones con las precauciones señaladas más adelante, por la otra), con la audiencia previa del solicitante (tal como prevé el inciso final del artículo 29.1.b LTAIPBG). Por lo tanto, no parece que se pueda inadmitir, al menos de entrada, la solicitud de información por esta causa. Eso no impide, sin embargo, que esta causa de inadmisibilidad pueda operar de límite a determinados formatos de obtención de la información solicitada, a concretar en la fase de ejecución de esta Resolución.



En definitiva, tanto por razones formales, como materiales, no procede aplicar a este caso, al menos de entrada, las causas de inadmisibilidad de los apartados *a* y *b* del artículo 29.1 LTAIPBG.

3. *Sobre el derecho a obtener la información solicitada y los límites que pueden concurrir*

La información pedida tiene la condición legal de información pública, vistos los términos en que ésta es definida por el artículo 2.a LTAIPBG: “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones”. Y por lo tanto cualquier persona tiene derecho a acceder, tal como garantiza el artículo 18 de la misma Ley.

Este principio general favorable al derecho de la persona reclamante a obtener la información pedida disfruta, además, de factores específicos de reconocimiento adicional por parte de la normativa sectorial aplicable. Por una parte, y como ya se ha mencionado más arriba, el artículo 322-4.8 CCC califica formalmente las actas de inspección como documento público: “las actas de inspección son un documento público y tienen que ir firmadas por el personal inspector que las extiende”. Este carácter formalmente público de las actas de inspección, a pesar de les sea otorgado en atención a finalidades diferentes a su eventual publicidad (cómo son las relativas a su naturaleza y efectos jurídicoadministrativos), refuerza su naturaleza de información pública y su disponibilidad en el acceso.

Por otra parte, el artículo 7 del Reglamento CE 882/2004, bajo el título de transparencia y confidencialidad, establece que las autoridades tienen que velar para que sus actividades se desarrollen en un nivel alto de transparencia, de manera que la información que esté en sus manos se tiene que poner cuanto antes a disposición del público; de forma expresa, se prevé que, por regla general, el público tiene que tener acceso a la información sobre las actividades de control de las autoridades competentes y su eficacia. Este principio general sólo podría ceder ante el deber de no difundir información sometida a secretos profesionales, en los casos debidamente justificados; concretamente, se prevé que estaría sometida a secreto profesional la información afectada por la confidencialidad de la instrucción o de procesos judiciales en curso, por la presencia de datos personales y la protegida por leyes relativas al secreto profesional, la confidencialidad de las deliberaciones, las relaciones internacionales y la defensa nacional, límites todos ellos que se concretan por la legislación interna, en los términos que analizan los FJ siguientes.



Partimos, pues, de un derecho general de acceso a la información solicitada, afirmado con especial contundencia tanto por la legislación de transparencia, como por la normativa sectorial aplicable. Hay que valorar hasta qué punto la efectividad de este derecho tiene que ceder ante los límites legales aplicables al caso. A estos efectos, entre las respuestas dadas a la persona reclamante y los informes emitidos para este procedimiento la ASPB alega la concurrencia de cuatro límites legales en el acceso a la información pedida: riesgo de interferir en la investigación de las infracciones administrativas que se pueden derivar de sus actuaciones de control (artículo 21.1.b LTAIPBG), derechos comerciales y de terceras personas que hay que respetar y en las que, en consecuencia, habría que trasladar la solicitud, en aplicación del artículo 31 LTAIPBG, cosa que no se habría hecho, límites derivados de la protección de datos personales y riesgo para la seguridad pública. Los cuatro FJ siguientes valoran la eventual concurrencia de los límites citados.

4. *Investigación o sanción de infracciones administrativas*

El artículo 21.1.b LTAIPBG incluye en la lista de los límites legales que pueden justificar la denegación o la restricción de información pública el hecho de que su conocimiento o su divulgación pueda comportar un perjuicio para “la investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias”. El bien jurídico protegido por este límite no son los derechos o intereses de las personas investigadas (que, si ocurre, serían protegidos por el inciso final del artículo 23 LTAIPBG o por aquello a que se refiere el FJ siguiente), sino las actividades administrativas de investigación o sanción de las infracciones.

En este caso, aunque se ha insistido en el FJ 1 que la información pedida es el resultado de las inspecciones, y que estas constituyen un procedimiento diferente del sancionador, también es cierto que entre las funciones de los servicios de inspección hay las de investigar irregularidades y determinar responsabilidades y colaborar en los procedimientos administrativos sancionadores (artículo 322-1 CCC). Por lo tanto, no se puede descartar que entre la información pedida (resultados de las inspecciones) haya datos relativos a la investigación de infracciones administrativas, ya sea previamente al inicio de un eventual procedimiento sancionador, o bien en el marco de este. Teniendo eso en cuenta, hay que valorar si procede aplicar a estos casos el límite del artículo 21.1.b LTAIPBG.

Como ya se ha puesto de manifiesto por esta Comisión de Garantía (Dictamen 1/2016, apartado 2), según la Memoria del Convenio del Consejo de Europa para el Acceso a los



Documentos Públicos (CEADP), este límite (que, cómo se ha dicho tiene la finalidad de proteger las funciones administrativas de investigación y sanción, y no los derechos e intereses de las personas investigadas que son protegidos, por otros límites diferentes de la misma legislación de transparencia) tiene la finalidad de evitar que el acceso a la información afectada pueda obstaculizar las investigaciones, destruir pruebas o sustraer a los delincuentes de la acción de la justicia. Habrá que tener en cuenta, por lo tanto, si la divulgación del resultado de las investigaciones puede poner en manos de las personas investigadas información que los ayude a entorpecer la investigación o el procedimiento sancionador y a eludir sus responsabilidades. Asimismo, y en una perspectiva más formal, para aplicar este límite no habría bastante con invocarlo y acreditar la concurrencia, sino que también haría falta demostrar o razonar que el acceso solicitado puede perjudicar los fines que se acaban de citar. A la vista de estas consideraciones, hay que descartar la aplicación de este límite al caso que nos ocupa, por los motivos siguientes.

En primer lugar, porque en los procedimientos de inspección las actas e informes del personal de inspección son comunicados a las personas inspeccionadas, tal como lo requiere el artículo 65 de la Ordenanza municipal de 29 de abril de 2011, citada más arriba, según el cual “se tiene que entregar copia del acta en el establecimiento objeto de la actuación inspectora”. Por lo tanto, si lo que se trata es de evitar que el conocimiento o la divulgación de la información perjudique la investigación o sanción de las infracciones, en este caso no hay ninguna posibilidad de que eso pase, ya que los eventualmente presuntos infractores (las personas titulares de los establecimientos inspeccionados) ya son conocedores de la información solicitada, porque esta misma información (los resultados de la inspección, que son el contenido de la correspondiente acta, tal como se ha acreditado al FJ 1) les fue dada al finalizar la inspección. No parece, por lo tanto, que la divulgación de la información pedida, que ya es conocida por las personas afectadas, pueda tener ninguna incidencia en la eficacia de los procedimientos de investigación o sanción de infracciones que se puedan abrir.

En segundo lugar, porque la ASPB invoca este límite sin argumentar hasta qué punto la entrega de la información solicitada podría perjudicar los bienes jurídicos protegidos por el artículo 21.1.b. Las únicas consideraciones que hace para justificarlo (apartado segundo.III de su informe ampliado) no ponen de manifiesto las causas por las cuales la divulgación de la información pedida podría perjudicar el procedimiento de inspección o de sanción, sino más bien la eventual afectación de intereses de terceras personas por actuaciones futuras que, por lo tanto, no forman parte del acta. No se cumplen, por lo tanto, los requisitos establecidos por los apartados 2 (“las limitaciones legales al derecho de acceso a la información pública tienen que ser aplicadas de acuerdo con su finalidad,



teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso concreto, se tienen que interpretar siempre restrictivamente en beneficio de este derecho y no se pueden ampliar por analogía”) y 3 (“para aplicar límites al derecho de acceso a la información pública, la Administración no dispone de potestad discrecional y tiene que indicar en cada caso los motivos que lo justifican. En la motivación hace falta explicitar el límite que se aplica y razonar debidamente las causas que fundamentan la aplicación”) del artículo 20 LTAIPBG, motivo por el cual también procedería descartar la aplicación de este límite.

Además de las anteriores consideraciones, también conviene valorar si es aplicable a este caso el artículo 14.1.g de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE), según el cual el derecho de acceso a la información pública puede ser limitado si el acceso pedido supone un perjuicio para “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”. Al menos de entrada, podría parecer que la invocación, debidamente motivada y argumentada, de este precepto podría justificar la denegación de la información pedida, ya que su objeto es precisamente el de mantener la reserva sobre el desarrollo de las funciones administrativas de inspección y control.

Sin embargo, hay que descartar también la aplicación de este límite al caso que nos ocupa, por la misma razón que ha llevado a los párrafos anteriores al primer motivo de inaplicación del límite del artículo 21.1.b LTAIPBG: la finalidad de estos preceptos es proteger el ejercicio de las funciones administrativas concernidas (en el del 14.1.g LTAIPBGE, las de vigilancia, inspección y control) y evitar que las personas investigadas puedan eludirlas; si tenemos en cuenta que la información pedida, como se ha argumentado anteriormente, ya está en manos de las personas inspeccionadas, es del todo irrelevante para el ejercicio de estas funciones administrativas que, además, se ponga también en manos de la persona reclamante.

En consecuencia, no procede aplicar a este caso el límite al acceso establecido por el artículo 21.1.b LTAIPBG, ni tampoco procedería, caso que se planteara, la aplicación de lo que establece el artículo 14.1.g LTAIPBGE.

5. Derechos económicos y comerciales y otros derechos de terceras personas

Una de las razones mencionadas por el informe emitido por la ASPB en el marco de este procedimiento para justificar la denegación de la información singularizada pedida por la persona reclamante es que “en este ámbito existen derechos comerciales y de terceros que hay” que “respetar” y que “la información solicitada podría afectar derechos e



intereses de terceras personas... (y) no se ha realizado el trámite de traslado de la solicitud de acceso a estas personas establecido en el artículo 31” LTAIPBG. A pesar de la falta de argumentación de estas consideraciones, que por sí sola podría llevar a descartarlas para justificar la aplicación de límites en el acceso, como se ha puesto de manifiesto en el FJ anterior, se valora acto seguido su aplicabilidad al caso que nos ocupa.

El artículo 21 LTAIPBG no contiene ninguna referencia a los derechos comerciales como posibles límites al derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, el artículo 14.1.h LTAIPBGE incluye entre los posibles límites legales al derecho de acceso a la información pública “los intereses económicos y comerciales”. El Dictamen de la GAIP 1/2016 ha argumentado la aplicación en Catalunya de los límites al derecho de acceso a la información pública establecidos por la legislación básica, cuando estos límites protegen derechos e intereses privados afectados por el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, aunque la legislación catalana no lo contemple. Hay que valorar, por lo tanto, si la información solicitada por la persona reclamante o supone un perjuicio para intereses económicos y comerciales, que justifique limitar el acceso.

Ciertamente, se puede suponer que la difusión de controles o inspecciones que ponen de relieve el eventual incumplimiento de los requerimientos de salud pública por parte de un establecimiento determinado puede perjudicar sus intereses económicos y comerciales, ya que eso les daría mala reputación y en consecuencia habría muchas posibilidades que los potenciales clientes que se enteren optaran por un establecimiento diferente. Sin necesidad de argumentarlo más, se puede afirmar que la divulgación de resultados de inspección negativos seguramente perjudicará los intereses económicos y comerciales de los establecimientos afectados. Lo que no está claro es que esta constatación tenga que llevar a limitar el acceso a esta información con la finalidad de proteger los intereses económicos y comerciales de los establecimientos afectados.

En primer lugar, es cuestionable que merezcan protección intereses económicos y comerciales que se fundamentan en el incumplimiento de prescripciones determinadas por el ordenamiento jurídico. Aunque no lo dice explícitamente el artículo 14.1.h LTAIPBGE, hay que suponer que los intereses económicos y comerciales que protege, hasta el punto de admitir, la restricción del derecho de acceso a la información pública, tienen que ser legítimas, y como mínimo se tiene que poner en duda que lo sean las que derivan de los incumplimientos de la normativa sanitaria y de higiene que pueden llevar a inspecciones negativas que pueden perjudicarlos.



En segundo lugar, si bien es cierto que la divulgación de los resultados de las inspecciones puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de los establecimientos que obtienen valoraciones negativas en los procedimientos de inspección y control, este mismo hecho favorece los que las obtienen positivas, ya que incrementan la confianza de los consumidores hacia ellos. Asimismo, también es probable que esta divulgación sea en beneficio del sector de la restauración en general, ya que una mayor transparencia en este ámbito probablemente iría en beneficio de la seguridad y confianza de sus clientes.

Por lo tanto, si bien no se puede desconocer que la eventual difusión de los resultados de los controles e inspecciones de salud pública puede perjudicar los intereses económicos y comerciales de los bares y restaurantes de Barcelona presuntamente incumplidores de la normativa vigente, este perjuicio es relativo y resulta más de la actitud negligente o poco cuidadosa de los establecimientos afectados que de la difusión de la información pedida. En estas circunstancias, es más que dudoso que la eventual aplicación de este límite al caso que nos ocupa se adecue a los criterios de proporcionalidad requeridos por el artículo 22.1 LTAIPBG.

Por otra parte, y como ya se ha apuntado al inicio de este FJ, el informe de la ASPB también señala que la información solicitada podría afectar derechos e intereses de terceras personas y que no se ha realizado el trámite de traslado de la solicitud de acceso establecido por el artículo 31 LTAIPBG. Los derechos de terceras personas afectadas, que eventualmente tienen que ser tenidos en cuenta a los efectos de limitar el derecho de acceso a la información pública, sólo pueden ser los previstos con esta finalidad por la LTAIPBG u otras leyes, siempre que sean aplicables al caso, es decir, los intereses económicos y comerciales que se acaban de analizar y, si ocurre, los datos personales, que son valorados por el FJ siguiente.

Con respecto al trámite de traslado de la solicitud de información, al tener esta un carácter muy masivo (son miles los bares y restaurantes que hay en la ciudad de Barcelona) y ser por este motivo materialmente imposible de practicar el traslado dentro de los plazos previstos legalmente para resolver las reclamaciones delante de la GAIP, esta Comisión sustituyó el traslado singularizado por una consulta a las principales entidades representativas del sector (antecedente 15), que se han limitado a hacer una consideración general sobre la necesidad de guardar equilibrio entre el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales afectados, sin oponerse a la entrega de la información pedida.



En conclusión, si bien en este caso puede contribuir el límite legal al acceso del artículo 14.1.h LTAIPBGE (los intereses económicos y comerciales), por las razones expuestas a los párrafos anteriores, hay que suponer que la afectación de estos intereses sería como muy relativa y, además, se ha dado traslado de esta Reclamación a las entidades representativas del sector, sin que hayan manifestado su oposición

Por el contrario, la difusión de la información pedida, además de servir al interés público de la transparencia y al derecho de acceso a la información pública, lo es en aplicación del principio general de acceso a la información sobre las actividades de control de las autoridades competentes sobre alimentos y su eficacia, establecido por el artículo 7 del Reglamento CE 882/2004 y sería también favorable a la salud pública y a los derechos de los consumidores y usuarios, en la medida en que tendrían elementos objetivos para escoger opciones de consumo de servicios de restauración más adecuadas desde el punto de vista de la salud pública, estimulando de rebote un mayor cuidado de bares y restaurantes en el cumplimiento de esta normativa. Además, la divulgación de la información solicitada también contribuiría a facilitar el control de la actividad inspectora de la Administración, cosa que sin duda constituye un objeto de interés público. Se puede afirmar, por lo tanto, que concurren en este caso concreto intereses públicos superiores (la salud pública y los derechos de los consumidores y usuarios, además del control de la actividad inspectora de la Administración) que justifican el acceso a la información (acceso requerido también en atención a criterios jurídicos generales establecidos por el derecho comunitario), por encima del aplicación del artículo 22.1 LTAIPBG, habría que resolver a favor del acceso a la información pedida.

6. *Datos personales*

La información pedida (nombre y dirección del establecimiento y resultado de las inspecciones que se ha hecho) no contiene estrictamente datos personales, ya que el nombre del establecimiento es su marca comercial y si consiste en el nombre de una persona física, eso no comporta que esta sea la titular, ni tanto sólo que exista. Y la dirección es la del establecimiento, no la de ninguna persona determinada. Asimismo, el resultado de la inspección, según se ha dicho en el FJ 1, consiste en apuntar, comentar o describir aspectos de la situación de hecho del local o de la actividad inspeccionados, en relación con las determinaciones sanitarias y de higiene aplicables; por lo tanto, no es probable que contenga datos personales. Parece, por lo tanto, obligada la conclusión que, en principio, la información pedida no contiene datos personales, de manera que es de suponer que la LOPD no se opone a su divulgación. Sin embargo, hace falta profundizar



más en esta cuestión, ya que el informe de la APDCAT (antecedente 13) concluye que el acceso a la información pedida no sería respetuoso con el derecho a la protección de datos si facilitara información "relativa a datos relacionados con incumplimientos, infracciones o sanciones administrativas cuya responsabilidad recaiga en las personas físicas titulares de los establecimientos".

Esta conclusión del informe de la APDCAT vendría a aplicar el artículo 23 LTAIPBG, según el cual "las solicitudes de acceso a la información pública tienen que ser denegadas si la información que se quiere obtener contiene datos personales (...) relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor". La aplicación de este límite se basa en dos requisitos que no está claro que se cumplan en este caso: que haya datos personales y que sean relativas a la comisión de infracciones administrativas.

Empezando por la segunda cuestión, el primero que se advierte es que los términos de la conclusión la APDCAT ("datos relacionados con incumplimientos, infracciones o sanciones administrativas") son más amplios que el límite de acceso definido por el artículo 23 LTAIPBG (datos personales "relativos a la comisión de infracciones" administrativos), en temas coincidentes con la LTAIPBGE y la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD). Aplicar un límite definido en relación con la comisión de infracciones al señalamiento de incumplimientos supone una ampliación del límite legal, contraria a los principios establecidos por el artículo 20 LTAIPBG. Apuntar a la comisión de infracciones comporta una calificación jurídica más intensa que la mera descripción de incumplimientos. Ciertamente, algunos incumplimientos pueden derivar en causas por infracción, pero ni es el caso de la mayoría de los incumplimientos detectados por las inspecciones de la ASPB, ni es algo automático, ya que la calificación de los eventuales incumplimientos como infracciones requiere la apertura de un procedimiento administrativo sancionador, diferente y separado del de inspección. La inspección puede señalar incumplimientos; de hecho, probablemente es ésta su finalidad principal; pero si estos incumplimientos son corregidos dentro del plazo dado, que es lo más habitual, no derivan en procedimientos sancionadores y, por lo tanto, no se puede decir que estén relacionados con la comisión de infracciones. No se puede afirmar, en consecuencia, que haya una relación directa mayoritaria o significativa entre los incumplimientos señalados por las inspecciones y la eventual imputación de infracciones, y por lo tanto esta sería una primera razón para considerar que no hay base objetiva lo suficiente determinante para aplicar el límite de acceso del artículo 23 LTAIPBG.



Además, tampoco está claro que se cumpla el otro requisito indicado más arriba para poder aplicar este límite: que en la información solicitada haya datos personales. La persona reclamante no pide ningún dato personal, ni relativo a personas jurídicas, ni a personas físicas. Pide sólo la dirección y el nombre del establecimiento; no pide la identidad de la persona que es titular; por lo tanto, a la información que se tendría que entregar si se estima esta Reclamación no tiene que estar la identidad de la persona titular del establecimiento, no se divulga este dato personal. Ciertamente, si hay algún procedimiento sancionador, en el marco del cual se califica alguna infracción administrativa, la persona eventualmente responsable será la titular del establecimiento, y si es una persona física, habrá que proteger su identidad en aplicación del artículo 23 LTAIPBG; pero los términos de esta Reclamación no llegan tan lejos, con mucho; en este procedimiento no se plantea la responsabilidad de nadie, no se pide la identidad de nadie. No se piden datos personales, ni estos datos son identificables a partir de la obtención de la información pedida.

Por lo tanto, y discrepando de la opinión de la APDCAT, la GAIP considera que en este procedimiento no procede aplicar, en principio, el límite del artículo 23 LTAIPBG, ya que la persona reclamante ni pide datos personales, ni la información pedida es relativa a la comisión de infracciones administrativas.

Sin embargo, no se puede desconocer que si para facilitar el resultado de las inspecciones hay que dar acceso a las actas, se tendrá que tener en cuenta que estas contienen datos personales, de manera que hay que valorar hasta qué punto la LOPD se opone a la divulgación de datos personales contenidos en las actas de inspección. Para analizar esta cuestión hay que tener en cuenta que estas actas pueden contener la información siguiente que puede afectar datos personales: nombre y apellidos o razón social y NIF de la persona titular del establecimiento; domicilio de la persona titular, si es diferente del establecimiento; nombre y apellidos o relación social, NIF y dirección de la empresa que gestiona la actividad inspeccionada, si es diferente del titular del establecimiento; nombre y apellidos y número de matrícula del personal de inspección; nombre y apellidos y DNI de la persona o personas delante de las cuales se levanta el acta.

Se trata de datos sin duda protegidas por la LOPD, aunque, a diferencia de lo que manifiesta la ampliación del informe de la ASPB, no están sujetos a especial protección. Aplicando el régimen de acceso establecido por el artículo 24.2 LTAIPBG, seguramente llegaríamos a la conclusión de que tiene que prevalecer en todos estos casos el interés público favorable al acceso, encima del privado favorable a la protección de los datos



indicados. Sin embargo, no hay que ir tan lejos, ya que la solicitud de información que nos ocupa no pide estos datos, de manera que, en atención a un criterio de minimización de los eventuales perjuicios a las personas afectadas, habrá que entender que el acceso a la información solicitada no podrá incluir indirectamente o de rebote los datos personales indicados en el apartado anterior u otros que pueda haber en el resto del acta. De hecho, si para satisfacer la solicitud de información hay que dar acceso a las actas, la principal precaución que habría que tomar es suprimir la primera página, que es la que contiene los datos identificativos del local y de las personas que intervienen en el proceso, y limitar el acceso a las páginas posteriores, a que son las que contienen el “resultado de la inspección”; este resultado probablemente no sería difícil de vincular, mediante el número de acta que hay en cada página, a una lista que contenga los nombres y las direcciones de los establecimientos inspeccionados; de esta manera se podría dar el acceso solicitado, sin contener datos personales y atender de esta manera la consideración hecha por el Gremio de Restauración (antecedente 15), cuando reclama el equilibrio entre el derecho de acceso y la protección de los datos personales afectados.

7. Riesgo para la seguridad pública

El informe ampliado de la ASPB (antecedente 16) hace referencia a la concurrencia del límite relativo a la protección de la seguridad pública (artículo 21.1.a LTAIPBG), ya que considera que la divulgación de la información pedida, sin unas precauciones previas de política de comunicación, podría generar alarma social, lo que supondría un riesgo demasiado elevado para la seguridad pública. Para fundamentar estas consideraciones invoca algunos preceptos de la ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimenticia que, entre otras cuestiones, requieren que ante una situación de riesgo en materia de seguridad alimenticia las autoridades tienen que adoptar “siempre medidas de comunicación del riesgo sobre una base científica sólida, ponderando, de manera especial, la transparencia informativa y velando para evitar una alarma de la población innecesaria y causando el menor perjuicio posible al operador económico”.

Está claro que estas precauciones obedecen a situaciones de detección de alimentos en mal estado a disposición de los consumidores, cómo pueden ser algunos casos recientes en Catalunya en relación con una determinada marca de agua o con determinadas legumbres envasados. No es una situación comparable en absoluto a las condiciones sanitarias y de higiene de los bares y restaurantes de Barcelona, ya que no ha trascendido a la opinión pública que haya generado ningún riesgo para la salud de los consumidores, ni parece que este riesgo exista. En estas circunstancias, la divulgación de



las inspecciones, más que poner de manifiesto un eventual riesgo para la salud pública derivado de las condiciones de los establecimientos inspeccionados, lo más probable es que sirva para generar confianza en los consumidores hacia la tarea inspectora ingente que viene desarrollando la ASPB para prevenir riesgos para la salud.

Además, aunque se diera el caso de que la divulgación de la información objeto de este procedimiento causará alarma social, es inverosímil pensar que esta hipotética alarma pudiera llevar a una situación de riesgo para la seguridad; si el conocimiento de las inspecciones de los bares y restaurantes provocara alarma social, es de suponer que el peor resultado imaginable sería que los consumidores serían reticentes a frecuentarlos, sin que eso pueda ser tildado de ninguna manera de riesgo para la seguridad pública.

En definitiva, no se acredita que la divulgación de la información pedida tenga que comportar una situación de alarma social y menos todavía un consiguiente riesgo para la seguridad pública, de manera que procede descartar la concurrencia de este límite en el acceso.

8. *Silencio administrativo*

De acuerdo con el relato de los antecedentes y las precisiones hechas a estos efectos por el FJ 1, la solicitud de información de la que trae causa esta Reclamación fue presentada el 18 de abril de 2016 y no obtuvo respuesta expresa de la ASPB hasta el 6 de junio subsiguiente, después de que la persona reclamante invocara el artículo 35 LTAIPBG y pidiera la entrega efectiva de la información obtenida por silencio administrativo positivo, de acuerdo con lo previsto por el artículo 36.1 de la misma ley.

A la vista de esta secuencia temporal, está claro que se habría producido silencio administrativo, ya que habría transcurrido más del mes requerido por el artículo 33 LTAIPBG desde la presentación de la solicitud de información, sin que la Administración dictara respuesta expresa. Si bien en su respuesta de 6 de junio de 2016 (antecedente 6), la ASPB niega el sentido positivo del silencio administrativo, en atención al artículo 35.2 LTAIPBG y por la concurrencia de límites legales en el acceso, esta apreciación de la Administración tiene que ser descartada, ya que los FJ anteriores concluyen que no concurren en este caso límites legales oponibles en el acceso solicitado. Por lo tanto, la falta de respuesta expresa de la ASPB dentro del plazo establecido por el artículo 33.1 LTAIPBG comporta la estimación presunta, por silencio administrativo positivo, de la solicitud de información formulada.



Visto el que establece el artículo 43.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), en caso de silencio administrativo positivo la eventual resolución expresa posterior de la Administración sólo puede tener el contenido confirmatorio de los efectos del silencio administrativo. En consecuencia, también por este motivo sería improcedente la denegación de la información solicitada hecha el 6 de junio de 2016.

9. *Ejecución de la Resolución y su seguimiento*

Por las razones expuestas a los FJ anteriores, el acceso efectivo a la información solicitada (y estimada por el apartado primero de la parte dispositiva de esta Resolución) puede presentar una complejidad especial, tanto por su volumen, como por la relativa indefinición temporal de las inspecciones requeridas por la solicitud, como por las características del soporte o de los soportes documentales de la ASPB (base de datos, actas de inspección) de los cuales se puede extraer la información pedida, con criterios de minimización de su impacto en los derechos e intereses de terceras personas eventualmente afectadas. En consecuencia, esta Resolución declara el derecho a acceder a la información pedida y dispone determinados criterios para acceder, remitiendo pero su concreción a un eventual acuerdo entre la ASPB y la persona reclamante o, en su defecto, a la intervención de la GAIP, en la fase de ejecución de esta Resolución, para acabar de concretarla.

Los criterios de entrega efectiva de la información pedida son los que derivan las FJ anteriores, que se pueden sintetizar en los puntos siguientes:

En primer lugar, hay que procurar limitar la información entregada a aquello solicitado, es decir: nombre y dirección de cada uno de los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona (sin datos personales relativos a sus titulares o a las personas que intervienen a las inspecciones), con los resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que ha hecho la ASPB a cada uno de ellos. Por “últimas inspecciones”, en ausencia de un acuerdo en términos diferentes, la ASPB puede entender las dos últimas, o la última si el anterior tiene una antigüedad anterior a cinco años.

En segundo lugar, habría que valorar preferentemente hasta qué punto la información estimada por esta Resolución se puede entregar a partir de los registros o de las bases de datos informáticos de la ASPB. A estos efectos, se recomienda que la ASPB informe con detalle a la persona reclamante de cuál es exactamente la información que puede obtener por esta vía, y le pregunte si se puede dar por satisfecho con ella.



En tercer lugar, si la persona reclamante no se da por satisfecha con la información resultante del párrafo anterior, la ASPB le tiene que ofrecer una lista de los bares y restaurantes de la ciudad de Barcelona (identificados con su nombre y dirección) y acceso a los resultados de las últimas inspecciones hechas a cada uno de ellos, según recogen las páginas dos y siguientes de las respectivas actas; este acceso puede estar en formato consulta en las oficinas de la ASPB (en este formado se podría dar incluso acceso al acta entera, previo compromiso formal de la persona reclamante de no divulgar ningún dato personal que pueda obtener por esta vía) o (alternativamente o de manera sucesiva) facilitando copia de la parte indicada de las actas (en este último caso, se podría aplicar el artículo 37 LTAIPBG y someter la copia a contraprestación económica).

El artículo 43.5 LTAIPBG establece que “la Administración tiene que comunicar a la Comisión [GAIP] las actuaciones hechas para ejecutar los acuerdos de mediación y para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por la Comisión”. Sobre la base de estas comunicaciones y de las efectuadas por las personas interesadas, la GAIP tiene que hacer seguimiento del cumplimiento de sus resoluciones, de acuerdo con el previsto por el apartado 30 de su *Manual de reclamación*, y puede adoptar las medidas que se prevén en caso de incumplimiento.

10. *Publicidad de las resoluciones de la GAIP*

El artículo 44 LTAIPBG prevé que las resoluciones de la GAIP se tienen que publicar en el portal de la Comisión, con la disociación previa de los datos personales.

Resolución

Sobre la base de los antecedentes y fundamentos jurídicos expuestos, el Pleno de la GAIP, en la sesión de 28 de septiembre de 2016, resuelve por unanimidad:

1. Estimar la Reclamación 119/2016 y declarar el derecho de la persona reclamante a que la Agencia de Salud Pública de Barcelona le entregue la información siguiente relativa a las inspecciones y controles sanitarios realizados en los restaurantes y bares de la ciudad de Barcelona: nombre y dirección de cada uno de los establecimientos inspeccionados y resultados de las últimas inspecciones sanitarias y de higiene que se hayan hecho.
2. Requerir en la Agencia de Salud Pública de Barcelona que, en el plazo máximo de un mes desde la notificación de esta resolución, entregue a la persona reclamante la



información indicada al párrafo anterior, después de haber acordado con ella los términos de esta entrega, y que informe acto seguido a la GAIP. Si este acuerdo no se alcanza, hace falta que la ASPB informe a la GAIP dentro del mismo plazo y esta Comisión de Garantía, después de escuchar las partes, resolverá sobre los términos en que hará falta facilitar la información solicitada.

3. Invitar a la persona reclamante a comunicar a la GAIP cualquier incidencia que surja en la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.
4. Declarar finalizado el procedimiento relativo a la Reclamación 119/2016 y disponer la publicación de esta resolución en la web de la GAIP.

Barcelona, 28 de septiembre de 2016

Consta la firma.

Oriol Mir Puigpelat
Vicepresidente

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, se puede interponer recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya en un plazo de dos meses, a contar del día siguiente de la notificación de la resolución, de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa.