

IAI 2/2022

Informe jurídic emès a petició de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública en relació amb la reclamació contra la denegació d'un col·legi professional de la sol·licitud d'accés a informació relativa a la col·legiació d'un procurador

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) demana a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) que emeti un informe sobre la reclamació presentada en relació amb la denegació per un col·legi professional de la sol·licitud d'accés a informació relativa a la col·legiació d'un procurador.

Analitzada la sol·licitud, que s'acompanya d'una còpia de l'expedient de la reclamació presentada, d'acord amb l'informe de l'Assessoria Jurídica, s'informa del següent:

Antecedents

1. En data 7 de novembre de 2021, es presenta davant un col·legi professional (d'ara endavant, el col·legi) una sol·licitud d'accés a informació pública en la qual el sol·licitant exposa estar disconforme amb l'actuació del seu procurador i sol·licita conèixer el seu historial de col·legiació.
2. En data 8 de novembre de 2021, el col·legi confirma al sol·licitant que el procurador consta col·legiat, i informa que pot verificar-ho a la base de dades de la seva pàgina web.

En la mateixa data, el sol·licitant adreça una altra comunicació al col·legi en la qual confirma conèixer aquesta informació però, en particular, vol conèixer *"Cuando se colegio, cuando se dio de baja y por qué motivo alegó, y cuando volvió a colegiarse"*. El col·legi denega la seva petició sobre la base del següent raonament:

"Le informamos que la información solicitada, es una información de terceros por lo que entendemos está sujeta a la legislación de protección de datos. Así mismo, no acredita ningún interés legítimo para acceder a dicha información. Le comunicamos que nos pondremos en contacto con el Procurador, Sr. XXX por si nos autoriza a facilitarle dicha información. En el caso de que el Sr. XXX no nos autorice a trasladarle la información solicitada, únicamente podríamos facilitársela si así nos lo requiere una autoridad competente".

Segons el que consta a l'expedient tramès, en particular a partir de les manifestacions del col·legi, el sol·licitant va indicar que considerava que tenia un interès legítim pel fet que tenia una relació contractual vinculant amb el procurador i sobre la base d'unes conseqüències patides arran d'accions i omissions presumptament comeses per aquell.

3. En data 12 de novembre de 2021, el sol·licitant presenta davant la GAIP una reclamació a partir la qual sol·licita conèixer la data d'alta i de baixa del procurador en el col·legi, el motiu, i data en què es va tornar a col·legiar.

El motiu de la reclamació és el següent: *“Procurador negligente que no responde a las reclamaciones sobre sus acciones u omisiones en mi perjuicio”*

En aquesta mateixa data, el col·legi informa el sol·licitant que el procurador ha respost la seva sol·licitud, i no autoritza què se li facilitin les dades sol·licitades.

4. En data 17 de novembre de 2021, la GAIP tramet la reclamació al col·legi i demana un informe on exposi els antecedents de fet i els fonaments del seu posicionament en relació amb la reclamació, així com l'expedient complet i, si escau, que concreti les terceres persones afectades per l'accés reclamat.

5. En data 1 de desembre de 2021, el col·legi remet a la GAIP un informe en el qual comunica els antecedents que s'han exposat, i fonamenta la seva decisió de denegar l'accés sol·licitat en el fet que la normativa de transparència únicament l'és d'aplicació en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques, i que la informació sol·licitada no pertany a aquesta funció. Per altra banda, manifesta que el procurador no ha autoritzat comunicar aquesta informació.

Alhora, exposa que el reclamant ha interposat successives queixes al col·legi contra el procurador afectat per la sol·licitud d'accés, una de les quals va motivar la incoació d'expedient disciplinari amb resultat d'amonestació, resolució que va recórrer el reclamant. El recurs es va desestimar per la Junta de Govern del col·legi.

6. En data 9 de desembre de 2021, la GAIP sol·licita al col·legi una còpia del trasllat que es va fer al procurador afectat, la seva oposició a la comunicació de la informació a la persona reclamant i les seves dades de contacte.

7. En data 10 de desembre de 2021, el col·legi remet a la GAIP la documentació sol·licitada, en la qual s'adjunta la sol·licitud del consentiment al procurador en data 8 de novembre de 2021, i la seva manifestació de disconformitat en data 11 de novembre de 2021. S'adjunten també les dades de contacte del procurador.

8. En data 29 de desembre de 2021, la GAIP adreça un escrit al procurador on l'informa de la reclamació d'accés a la informació pública interposada pel reclamant perquè, si escau, pugui presentar les al·legacions o els documents que consideri oportuns per a la defensa dels seus drets o interessos. No consta a l'expedient tramès la resposta del procurador.

9. En data 28 de gener de 2022, la GAIP sol·licita informe a aquesta Autoritat, d'acord amb el que preveu l'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Fonaments Jurídics

I

De conformitat amb l'article 1 de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'APDCAT és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada.

L'article 42.8 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que regula la reclamació contra les resolucions en matèria d'accés a la informació pública, estableix que si la denegació s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió ha de demanar informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, el qual ha de ser emès en el termini de quinze dies.

Per això, aquest informe s'emet exclusivament pel que fa a la valoració de la incidència que l'accés sol·licitat pot tenir respecte de la informació personal de les persones afectades, entesa com qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 del Reglament 2016/679, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades, en endavant RGPD).

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

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

En conseqüència, el present informe s'emet en base a les esmentades previsions de la Llei 32/2010, de l'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

D'acord amb l'article 17.2 de la Llei 32/2010, aquest informe es publicarà al web de l'Autoritat un cop notificat a les persones interessades, amb l'anonimització prèvia de les dades personals.

II

La normativa de protecció de dades, d'acord amb el que estableixen els articles 2.1 i 4.1) de l'RGPD, s'aplica als tractaments que es duguin a terme sobre qualsevol informació *“sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); 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”.

L'article 4.2) de l'RGPD considera “*«tratamiento»: cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción*”.

D'acord amb el que preveu l'article 5.1.a), qualsevol tractament de dades personals ha de ser lícit, lleial i transparent en relació amb l'interessat i, en aquest sentit, l'RGPD estableix la necessitat de concórrer en alguna de les bases jurídiques de l'article 6.1, entre les quals l'apartat c) preveu el supòsit que el tractament “*es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento*”.

Tal com es desprèn de l'article 6.3 de l'RGPD i recull expressament l'article 8 de Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals (LOPDGDD), el tractament de dades només podrà considerar-se fonamentat en aquestes bases jurídiques de l'article 6.1. c) i e) de l'RGPD quan així ho estableixi una norma amb rang de llei.

Per la seva part, l'article 86 de l'RGPD disposa que “*los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento*”.

La regulació i garantia de l'accés públic a documents oficials en poder de les autoritats públiques o organismes públics es regula al nostre ordenament jurídic a la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC), la qual reconeix a les persones el dret d'accés a la informació pública, entenent-se com a tal “*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*” (article 2.b) i 18 LTC). En termes similars es pronuncia la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LT), en els seus articles 12 (dret d'accés a la informació pública) i 13 (informació pública).

En el cas que ens ocupa, cal tenir en compte que se sol·licita l'accés a la data d'alta i baixa del col·legi, per part d'un procurador, els motius de la baixa, i la data de la nova col·legiació.

D'acord amb l'article 3.1.b) de l'LTC, aquesta llei és aplicable als col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques. I, segons l'article 39 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de les professions titulades i dels col·legis professionals, “*són funcions públiques dels col·legis professionals:*

a) *Garantir que l'exercici professional s'adeqüi a la normativa, la deontologia i les bones pràctiques, i que es respectin els drets i els interessos de les persones destinatàries de l'actuació professional (...).*

b) *Vetllar pels drets i pel compliment dels deures i les obligacions dels col·legiats i perquè no es produeixin actes d'intrusisme, de competència deslleial o altres actuacions irregulars en relació amb la professió col·legiada, adoptant, si s'escau, les mesures i les accions establertes per l'ordenament jurídic.*

c) *Exercir la potestat disciplinària sobre llurs col·legiats, en els termes establerts per la llei i les normes pròpies dels col·legis professionals.*

d) *(...)*".

En la mesura que la persona reclamant sol·licita al col·legi informació relativa a l'estat de col·legiació del procurador (data d'alta i baixa del col·legi, els motius de la baixa, i la data de la nova col·legiació), estem davant informació que fa referència a l'exercici de funcions públiques del col·legi. Per tant, respecte d'aquesta informació, el col·legi es troba dins de l'àmbit d'aplicació de l'LTC, de conformitat amb l'article 3.1.b) d'aquesta Llei, i aquesta informació ha de ser considerada pública als efectes de l'article 2.b) de l'LTC i, per tant, sotmesa al dret d'accés (article 18 de l'LTC).

Cal fer avinent, però, que aquest dret d'accés no és absolut i pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes a les lleis, com és el cas dels límits dels articles 23 i 24 de l'LTC pel que fa a les dades personals.

III

La persona reclamant sol·licita al col·legi informació relativa a la situació col·legial d'un procurador, en particular, la data d'alta i baixa del col·legi, motius de la baixa, i la data de la nova alta o col·legiació.

Primerament, analitzarem la possibilitat de conèixer la informació relativa a la data d'alta i baixa del col·legi, inclosa la posterior data d'alta, en la mesura que la conclusió a què s'arribi pot condicionar l'accés del reclamant als motius de la baixa.

L'anàlisi sobre l'accés a aquesta informació s'ha de realitzar sobre la base de l'article 24 de l'LTC, en descartar l'aplicació de l'article 23 de l'LTC, en no constituir dades especialment protegides a les quals fa referència. L'article 24 de l'LTC disposa el següent:

"1. S'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives llevat que, excepcionalment, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits.

2. Si es tracta d'altra informació que conté dades personals no incloses a l'article 23, es pot donar accés a la informació, amb la prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades. Per a dur a terme aquesta ponderació s'ha de tenir en compte, entre altres, les circumstàncies següents:

- a) *El temps transcorregut.*
 - b) *La finalitat de l'accés, especialment si té una finalitat històrica, estadística o científica, i les garanties que s'ofereixin.*
 - c) *El fet que es tracti de dades relatives a menors d'edat.*
 - d) *El fet que pugui afectar la seguretat de les persones.*
- [...].”

Sobre la base del que preveu aquest article, la possibilitat de conèixer la data d'alta i baixa, i posterior alta, en el col·legi ha de passar per una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectada, prenent en consideració, entre altres, el temps transcorregut, la finalitat de l'accés, les garanties que s'ofereixen, si n'hi ha menors d'edat afectats o el fet que l'accés pretès pugui afectar la seguretat de les persones.

A tal efecte, cal tenir en compte que l'article 18.2 de l'LTC preveu que l'exercici del dret d'accés a la informació pública no es condiona al fet que concorri un interès personal, així com no resta subjecte a la motivació o la invocació de cap norma, però conèixer la motivació de la sol·licitud pot ser un element rellevant a tenir en compte a l'hora de fer la ponderació que exigeix l'article 24.2 LTC.

El reclamant, en sol·licitar l'accés, fa referència a determinades circumstàncies a partir les quals es mostra disconforme amb l'actuació professional del procurador afectat per la sol·licitud d'accés. De la resta d'informació que conté l'expedient tramès també es desprèn que la seva voluntat de conèixer les dates d'alta i baixa de col·legiació, i nova alta en el col·legi, respon a la finalitat de comprovar si coincideix amb el període de contractació dels seus serveis.

A tal efecte, escau tenir en consideració que la Llei 2/1974, de 13 de febrer sobre els Col·legis Professionals, a l'article 10, imposa a les organitzacions col·legials l'obligació de publicar determinada informació útil per a consumidors i usuaris, a través de la finestreta única, en els termes següents:

“2. A través de la referida ventanilla única, para la mejor defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, las organizaciones colegiales ofrecerán la siguiente información, que deberá ser clara, inequívoca y gratuita:

- a) *El acceso al Registro de colegiados, que estará permanentemente actualizado y en el que constarán, al menos, los siguientes datos: nombre y apellidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que estén en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional.*
- (...)”

En el mateix sentit, la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals regula aquesta obligació a l'article 40 bis, que estableix:

“1. Els col·legis professionals han de facilitar mitjançant la finestreta única els tràmits i procediments relatius al lliure accés a les activitats de serveis i al seu exercici per tal que els i les professionals puguin realitzar per via electrònica i a distància tots els tràmits necessaris i conèixer l'estat de tramitació dels procediments en els quals es tingui la condició d'interessat. Així mateix

s'ha de facilitar mitjançant la finestra única la informació útil per a la millor defensa dels drets dels consumidors i usuaris.

2. En tot cas, els col·legis professionals han de garantir l'accés mitjançant finestra única a la informació següent:

*a) L'accés al registre de col·legiats, que ha d'estar actualitzat, en el qual constin les dades següents: nom i cognoms dels professionals col·legiats, número de col·legiació, títols oficials, domicili professional.
(...)"*

Així, la normativa específica que regula els col·legis professionals determina la informació mínima dels professionals col·legiats que es considera útil per als consumidors i usuaris i que ha de ser objecte de publicitat activa. Cal destacar que entre la informació que s'ha de fer pública està la de la situació d'habilitació professional en el sentit de si el professional està en exercici o no. Ara bé, en aquesta informació no s'inclou la informació relativa a la data d'alta i baixa.

No obstant això, és evident que aquesta informació que els col·legis professionals han de fer pública a través del registre, permet obtenir informació relativa a la data d'incorporació i la data de la baixa, encara que sigui només aproximada.

La finalitat de la publicació del registre de col·legiats és oferir informació a la ciutadania sobre les persones que es troben col·legiades en cada moment. Aquestes previsions de publicitat activa permeten oferir aquesta informació respecte dels professionals col·legiats en el moment de fer la consulta al registre, però no respecte de l'històric de les dates de col·legiació. En qualsevol cas, una sol·licitud com la que s'analitza estaria alineada amb l'objectiu perseguit per la llei de donar a conèixer la col·legiació dels professionals, oferint la possibilitat de conèixer també els professionals que ho hagin estat en algun període del passat.

I, des de la perspectiva del reclamant, conèixer en quina data el professional es va donar d'alta al col·legi, la data de baixa i la data de nova col·legiació, és informació a partir la qual pot verificar si el professional exercia la procura amb sotmetiment a totes les garanties i sotmès a les obligacions deontològiques de la professió, d'acord amb el que preveu la normativa col·legial. Però, a més, també li pot permetre controlar l'actuació del col·legi professional pel que fa a la seva obligació de vetllar perquè l'actuació de les persones col·legiades respongui al que es deriva de l'ordenament vigent, especialment garantir la bona pràctica i les obligacions deontològiques de la professió, i la protecció dels interessos de les persones usuàries i consumidores dels serveis professionals (art. 36 de la Llei 7/2006, de 31 de maig).

Per altra banda, des del punt de vista de la intrusió que això comportaria al professional afectat, es considera que aquesta seria mínima tenint en compte l'abast limitat i la naturalesa de les dades relatives a les dates d'alta i baixa de la situació de col·legiat, i el fet que es tractaria d'informació a la qual ja s'hauria pogut accedir en el seu moment, durant el període que estava col·legiat.

En definitiva, en la mesura que la informació relativa a les dates d'alta i de baixa de col·legiació, inclosa la posterior alta del procurador, a priori no ha de tenir una especial transcendència en la privacitat de l'afectat per la sol·licitud, d'acord amb el que s'ha exposat, no sembla que respecte

d'aquesta informació hagi de prevaler el dret a la protecció de dades del procurador a què fa referència la sol·licitud de dret d'accés a aquesta informació.

IV

El reclamant també sol·licita accedir a la informació relativa al motiu pel qual el procurador va causar baixa en el col·legi.

D'acord amb el que preveu l'article 1 del Codi Deontològic de la Procura Catalana del Consell de Col·legis de Procuradors dels Tribunals de Catalunya (aprovat per la resolució JUS/1624/2012, de 25 de juliol), *“El procurador ha de respectar els principis ètics i deontològics de la professió establerts en l'Estatuto General de los Procuradores de Espanya així com l'aprovat pel Consell dels Col·legis de Procuradors de Tribunals de Catalunya i el que disposi el col·legi on està incorporat.”*

L'article 20 del Reial decret 1281/2002, de 5 de desembre, pel qual s'aprova l'Estatut General dels Procuradors dels Tribunals d'Espanya preveu el següent:

“1. La condició de colegiado se perderá y dará lugar a la baja inmediata:

a) Por fallecimiento.

b) Por cese voluntario en el ejercicio de la profesión.

c) Por falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias y de las demás cargas colegiales. No obstante, los colegiados podrán rehabilitar sus derechos pagando la cantidad adeudada más sus intereses al tipo legal y, en su caso, el importe de la sanción que se le imponga.

d) Por sentencia firme que lleve consigo la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión.

e) Por sanción firme de expulsión del Colegio, acordada en expediente disciplinario.

f) Por alta en otro Colegio de Procuradores, salvo que haya pasado a la condición de no ejerciente en aquel al que perteneciera anteriormente.

[...].”

Val a dir que el Tribunal Suprem va declarar nul la causa de baixa que preveu la lletra c) *“[...] en cuanto sean de aplicación directa a los Colegios Pertenecientes al ámbito autonómico [...]”* (Sentència del TS de 28 de setembre de 2005).

Per altra banda, els estatuts del col·legi preveuen el següent:

“1. Són deures de tots els col·legiats:

[...] b) Satisfer, dins els terminis assenyalats, les quotes ordinàries i les extraordinàries acordades pel Col·legi, així com les sancions econòmiques imposades pel Col·legi.

La falta de pagament de les quotes ordinàries o extraordinàries i la resta de càrregues col·legials comportarà la baixa en el Col·legi professional. No obstant, els col·legiats podran restablir els seus drets pagant la quantitat endeutada més els seus interessos al tipus legal i, en el seu cas, l'import de la sanció que se li imposi. [...]

L'incompliment reiterat del pagament de les sancions econòmiques imposades pel Col·legi també comportarà la baixa en el col·legi professional. [...]

Abans, però de continuar amb l'anàlisi, val a dir que es descarta la defunció com a motiu de la baixa, atès que d'acord amb el que s'ha exposat en els antecedents, amb posterioritat a la baixa el procurador es va tornar a donar d'alta en el col·legi i també perquè ha participat en el procediment de reclamació d'accés a la informació pública que ara ens ocupa.

Pel que fa a la resta de circumstàncies que poden ser causa de baixa col·legial que preveu l'Estatut General dels Procuradors dels Tribunals d'Espanya (art. 20) i els estatuts del col·legi, algunes d'aquestes comporten la revelació de categories especials de dades a les quals fa referència l'article 23 de l'LTC, com ara, les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, i sobre les quals aquest article preveu la necessitat de denegar la sol·licitud llevat que l'afectat consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud la seva comunicació.

En particular, els supòsits de la lletra d) de l'article 20 de l'Estatut General dels Procuradors dels Tribunals d'Espanya (*"sentencia firme que lleve consigo la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión"*), o bé el de la lletra e) (*"sanción firme de expulsión del Colegio, acordada en expediente disciplinario"*) inclouen informació relativa a la comissió d'infraccions penals o administratives respecte de la qual l'article 23 de l'LTC estableix la denegació a l'accés llevat en el cas de l'amonestació pública a l'infractor, o bé es disposi del consentiment exprés de l'afectat.

L'Administració Pública està dotada per l'ordenament jurídic de potestats administratives entre les quals hi ha la potestat sancionadora o *ius puniendi*, és a dir, la competència d'imposar determinades sancions quan s'ha produït una infracció administrativa (art. 25.1 de la Constitució Espanyola).

Cal fer referència a la sentència del Tribunal Constitucional 66/1984, de 6 juny (i, abans, la STC 2/1981, o la 81/1983), la qual distingeix entre dues categories de sancions administratives: les que protegeixen l'ordre general i les que persegueixen l'autoprotecció de l'aparell administratiu i que són fruit d'una relació especial de subjecció, entre les quals inclou les de caràcter disciplinari.

Si bé la distinció en algun punt imprecisa, el Tribunal Constitucional ha anat precisant criteris materials que faciliten aquesta diferenciació. Així, ha considerat que les relacions de subjecció especial són situacions a partir les quals el ciutadà s'integra en una institució preexistent que projecta la seva autoritat sobre aquest, al marge de la seva condició comuna de ciutadà, i el fet d'adquirir un estatus específic d'individu subjecte a un poder públic que no és comú a tots els ciutadans, així com que aquesta relació s'ha d'inserir en l'organització de serveis públics (SSTC 2/1987, 42/1985, 50/2003 i 81/2009).

La potestat sancionadora que protegeix l'ordre general pot afectar diverses esferes de la vida (com ara, l'ordre públic, trànsit, urbanisme, etc.), i tots els ciutadans en poden ser subjectes actius. D'acord amb la sentència del Tribunal Constitucional esmentada, aquestes sancions són *"[...] próximas a las punitivas y reclamadoras, en línea de principios, de garantías que, teniendo su inicial campo de aplicación en el punitivo, son extensibles al sancionador [...]"*.

Pel que fa a les sancions administratives fruit d'una relació especial, com seria el cas de les disciplinàries, l'Administració únicament sembla perseguir la seva pròpia protecció com a organització o institució, respecte de qui es relaciona directament amb aquesta. D'acord amb la STC 66/1984, aquestes sancions són “[...] establecidas para los casos de transgresión de las obligaciones comprendidas en la reglamentación aplicable al caso y asumidas voluntariamente [...], sanciones que, en ejercicio de una potestad inserta en el cuadro que hemos tratado, corresponden a la actuación de la Administración dentro del marco legal establecido al efecto y con sometimiento a los fines que las justifican y que, dentro de la consagración de la plenitud de sometimiento de la Administración al control jurisdiccional en los términos definidos hoy en el artículo 106 de la Constitución, garantizan la protección jurisdiccional del hipotético transgresor”.

En el cas dels expedients disciplinaris en matèria de personal de les administracions públiques, cal tenir en consideració que els expedients disciplinaris respecte dels seus treballadors tramitats per les administracions públiques formen part de la seva potestat sancionadora, en aquest cas respecte dels seus treballadors propis, per la comissió d'infraccions administratives disciplinàries. Tal com es desprèn de l'article 94 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP), aprovat pel Reial Decret legislatiu 5/2015, de 30 de octubre, i com ha reconegut la jurisprudència (entre d'altres STS de 3 de juliol de 2012, FJ 6) els procediments disciplinaris s'han d'ajustar, amb alguna matisació, als principis generals del dret administratiu sancionador.

Específicament en relació amb l'àmbit que ens ocupa, convé destacar la interlocutòria 141/2004 i la sentència 188/2005 del Tribunal Constitucional en les quals es considera que hi ha una relació de subjecció especial quan s'exerceixen potestats públiques per a l'ordenació i control d'exercici d'activitats professionals, per vetllar perquè l'activitat professional s'adeqüi als interessos dels ciutadans, com ara, la relació d'un arquitecte amb el seu col·legi professional (sentència 219/1989) o bé la d'un advocat amb el seu col·legi (interlocutòria 141/2004).

Els col·legis professionals són corporacions de dret públic (art. 35 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals) que en l'exercici de les seves funcions públiques es regeixen per la seva normativa específica i, supletòriament, per la normativa de procediment administratiu (art. 2.4 de la Llei 39/2015, de 1 d'octubre de procediment administratiu comú de les administracions públiques).

I no ofereix cap mena de dubte que precisament la potestat disciplinària dels col·legis constitueix una funció que ha estat expressament qualificada com a funció pública per la legislació vigent. Així es desprèn, sense cap mena de dubte de l'article 39.c), 15.3 i 48 de la Llei 7/2006, de 31 de maig, de l'exercici de professions titulades i dels col·legis professionals.

Alhora, cal fer referència a la STC 61/1990 (i, posteriorment, la STC 50/2003) en la qual s'examina el cas de la imposició d'una sanció de pèrdua o revocació de llicència a un detectiu privat, i en la qual el tribunal sosté el següent:

“Hay que admitir, pues, en el caso, la naturaleza sancionatoria de la medida, sin que la distinción entre relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa, pueda desvirtuar aquella naturaleza del acto administrativo y sin que, por lo demás, y esto es más importante, pueda dejar de considerarse al respecto la posibilidad de que dicho acto incida en los derechos del administrado (en el supuesto del recurso, el ejercicio de una actividad profesional conectada con los arts. 35.1 y 38 de la Constitución), con el riesgo de lesionar derechos fundamentales.”

De fet, el Tribunal Constitucional ha manifestat en relació amb el principi de legalitat penal que preveu l'article 25.1 de la Constitució Espanyola, que si bé les relacions de subjecció especial permeten una certa modulació (no exclusió) de les exigències formals i materials d'aquest principi en matèria sancionadora, això no pot portar a excloure l'aplicabilitat d'aquest principi a l'àmbit del règim disciplinari en les relacions de subjecció especial, ni de la resta de principis i drets constitucionals relacionats amb l'exercici de la potestat sancionadora com ara el dret a la defensa i l'assistència lletrada, el dret a la utilització dels mitjans de prova pertinents i dret a la presumpció d'innocència (STC 61/1990; 66/2007; 162/2008/ 81/2009 o bé la 104/2009).

En aquest sentit, l'article 69 de l'Estatut General dels Procuradors dels Tribunals d'Espanya preveu que les sancions únicament es podran imposar prèvia incoació d'un expedient disciplinari, el qual s'ha de substanciar conforme a les disposicions del que preveu el Reial decret 33/1986, de 10 de gener, relatiu al Reglament del Règim Disciplinari dels Funcionaris Públics de l'Administració de l'Estat, i legislació concordant, sens perjudici de les especialitats que conté el propi estatut. I, l'article 26 del Reial decret 33/1986, disposa que la tramitació, comunicacions i notificació s'han d'ajustar a la llei del procediment administratiu.

En termes similars es pronuncia els estatus del col·legi, el qual preveu que la imposició de sancions s'ha de realitzar en el marc d'un expedient prèviament incoat, que garanteixi els principis de presumpció d'innocència, audiència a la persona afectada, la motivació de la resolució final i separació dels òrgans instructor i decisor.

Sembla clar, doncs, que ens trobem davant l'exercici d'una potestat administrativa en exercici d'una funció pública dels col·legis professionals, que s'ha de subjectar als principis del *ius puniendi* de l'administració, i a la qual cal aplicar les mateixes garanties per les persones afectades. Essent així, no semblaria justificat privar les persones sancionades en virtut d'un règim disciplinari que forma part d'una funció pública de les previsions de l'article 23 LTC.

Però a més, si s'analitza dels del punt de vista de la incidència que la divulgació d'aquest tipus d'informació pot tenir per a la vida privada de les persones afectades, tampoc sembla que hi hagi motius per fer una distinció que porti a l'exclusió de les sancions disciplinàries del que estableix l'article 23 LTC.

Cal tenir en compte les categories de dades que es van incloure a l'article 15.1 LT i a l'article 23 LTC, portava causa de les dades que es preveien com a especialment protegides a l'article 7 de la Llei Orgànica 15/1999, de 3 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), el qual incloïa dins de la categoria de dades especialment protegides les dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives (7.5), que atorgava una protecció especial a les infraccions administratives. I el cert és que els motius que portaven a atorgar a les sancions administratives una especial protecció resulten plenament aplicables a les infraccions disciplinàries.

És obvi, que la divulgació d'infraccions administratives pot revelar informació sobre la conducta d'una persona, o millor, sobre aspectes de la seva conducta que han donat lloc a una reprovació. En determinats casos, és l'ordenament jurídic el que preveu la divulgació de les sancions imposades (cas de les sancions consistents en amonestació pública o altres casos en els quals es preveu la publicació de la sanció). Però fora d'aquests casos, cal tenir en compte que la

divulgació d'aquest tipus d'informació pot comportar una ingerència significativa en el dret a la protecció de dades pel que fa a la seva imatge pública i, especialment, pels riscos de discriminació o d'estigmatització que pot tenir en diferents àmbits (social, professional, laboral, o fins i tot familiar). Totes aquestes consideracions són plenament aplicables a les sancions disciplinàries, fins i tot, atesa la seva naturalesa, amb més motiu que altres sancions administratives la divulgació de les quals pot tenir una menor ingerència.

Per tant, no resultaria justificat excloure de l'àmbit de protecció de l'article 23 LTC les infraccions i sancions disciplinàries.

I no és obstacle per arribar a aquesta conclusió la diferent redacció amb l'article 21.1.b) de l'LTC, el qual preveu que pot ser denegat o restringit l'accés a la informació pública si conèixer-la pot arribar a perjudicar la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries, a diferència de l'article 23 de l'LTC que només fa referència a la denegació de l'accés quan contingui informació relativa a infraccions administratives, entre altres categories de dades.

Convé tenir en compte que ambdós preceptes donen la possibilitat de limitar l'accés a la informació pública, però sobre la base de dues perspectives diferents. Així, mentre l'article 21.1.b) de l'LTC pretén limitar l'accés amb la finalitat de no perjudicar una investigació d'una eventual infracció o l'execució d'una sanció, per garantir el propi procediment, l'article 23 de l'LTC limita l'accés sobre la base del dret a la protecció de dades de la persona afectada.

Més enllà d'això, tot i que és evident la manca de precisió d'aquest aspecte de l'article 23, l'explicació rau no en el fet que s'hagi volgut distingir de l'article 21.1.b), sinó en el fet que la redacció de l'article 23 obeeix precisament a la reproducció de l'article 7.5 de l'LOPD, respecte del qual aquesta Autoritat ha vingut considerant de manera sistemàtica que inclou també les infraccions disciplinàries (informes CNS 45/2015, CNS 14/2018, IAI 47/2017, IAI 30/2021 o IAI 69/2021, entre d'altres).

I no només aquesta Autoritat, sinó que també els òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública ho han vingut interpretant en aquest sentit. Serveixin com exemple les resolucions de la GAIP dictades en els procediments de reclamació 16/2016, 249/2018, 755/2020, 47/2021, 331/2021 o 613/2021, entre d'altres, que ho havien vingut interpretant en el mateix sentit que aquesta Autoritat o les resolucions del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0731-2020, 0078-2021, 0942-2020 o R.0498-2020, entre d'altres.

Per altra banda, actualment les previsions referents al tractament de dades relatives a infraccions i sancions administratives es troba a l'article 27 de l'LOPDGDD, en haver estat derogada l'LOPD d'acord amb els termes que disposa la disposició derogatòria única de l'LOPDGDD.

L'article 27.1 de l'LOPDGDD disposa, en relació amb l'article 86 de l'RGPD (tractament i accés del públic a documents oficials), que el tractament de les dades relatives a les infraccions i sancions administratives requereix que el responsable sigui l'òrgan competent per a la instrucció del procediment sancionador, per a la declaració de les infraccions o la imposició de sancions, i que el tractament es limiti a les dades estrictament necessàries per a la finalitat perseguida per aquest.

És evident que el ciutadà que exerceix el dret d'accés a la informació pública no és un responsable competent en el sentit de l'article 27.1 de l'LOPDGDD. En aquests casos, l'apartat segon d'aquest article disposa que el tractament ha de comptar amb el consentiment de l'afectat o estar autoritzat per una norma amb rang de llei, la qual ha de regular les garanties addicionals pels drets i llibertats dels afectats. És a dir, aquest apartat preveu dos supòsits que habiliten el tractament:

- a) El consentiment de l'afectat, o bé
- b) Que el tractament estigui autoritzat per una norma amb rang de llei, que a més reguli les garanties addicionals pels drets i llibertats dels afectats.

En conclusió, amb independència que l'article 23 de l'LTC no contingui una referència expressa a les infraccions i sancions disciplinàries, a partir de la normativa de protecció de dades no es pot considerar que estiguin excloses de la referència a les infraccions i sancions administratives inclosa en aquest article.

Per tant, en cas que la causa de la baixa en el col·legi correspongui al supòsit al qual fa referència la lletra e) de l'article 20 de l'Estatut General dels Procuradors dels Tribunals d'Espanya (*"Por sanción firme de expulsión del Colegio, acordada en expediente disciplinario"*), o la lletra d) (*"Por sentencia firme que lleve consigo la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión"*), només es podrà accedir a aquesta informació si es tracta d'una amonestació pública a l'infractor, es disposa del consentiment exprés de la persona afectada o ella mateix ha fet manifestament pública aquesta informació.

Cal fer avinent que, d'acord amb el que consta a l'expedient tramès, el procurador afectat no ha consentit la comunicació de les seves dades a la persona reclamant, ni consta que ell mateix hagi fet manifestament pública aquesta informació.

Per altra banda, la normativa col·legial no contempla l'amonestació -sigui pública o no- com a causa de baixa en el col·legi. Per tant, s'ha de descartar la possibilitat que entre la informació a la qual se sol·licita l'accés hi hagi informació relativa a amonestacions públiques.

En definitiva, d'acord amb el que s'ha exposat, en el cas que ens ocupa s'ha de denegar l'accés al motiu de la baixa si aquest respon a una sanció penal o administrativa, incloent-hi les sancions disciplinàries.

V

Pel que fa a la resta de motius de baixa col·legial que no comportin la revelació de categories especials de dades en els termes de l'article 23, com seria el cas de la baixa voluntària, l'alta en un altre col·legi o la no satisfacció de les quotes ordinàries i les extraordinàries acordades pel col·legi, s'ha de recórrer a la ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades, d'acord amb les previsions de l'article 24.2 de l'LTC.

Cal recordar que el reclamant, en sol·licitar l'accés, fa referència a determinades circumstàncies a partir les quals es desprèn la seva disconformitat amb l'actuació professional del procurador afectat per la sol·licitud d'accés així com, a partir de la resta d'informació que conté l'expedient tramès, la seva voluntat de conèixer les dates d'alta i baixa de col·legiació, i nova alta en el

col·legi, a l'efecte de comprovar la coincidència amb el període en què va contractar els seus serveis.

La normativa de transparència té com a finalitat *“establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública”* (article 1.2 LTC), o en altres termes, establir la possibilitat d'oferir eines a la ciutadania per al control de l'actuació dels poders públics.

Sobre la base d'aquesta finalitat, no sembla que revelar el fet que un col·legiat es va donar de baixa a causa del cessament voluntari en l'exercici de la professió, pugui contribuir a controlar l'exercici de les funcions públiques del col·legi -finalitat de la normativa de transparència. I, el fet de conèixer aquesta informació pot tenir una afectació important en la privacitat del professional col·legiat que ha estat baixa (especialment si per exclusió pot acabar confirmant que la baixa ha estat per sanció). Aquesta afectació a la privacitat no es justifica per un interès de la persona reclamant davant la disconformitat amb l'actuació professional del col·legiat, com és el cas que ens ocupa, atès que hi ha altres mecanismes per actuar contra la seva actuació.

Per altra banda, pel que fa al supòsit de la baixa en el col·legi per la falta de pagament de les quotes ordinàries o extraordinàries, i resta de càrregues col·legiats, conèixer informació sobre els drets econòmics no recaptats pel col·legi, no només els del professional afectat sinó de tota la resta de professionals en el seu conjunt, sí que permetria al reclamant controlar que l'exercici de les funcions públiques del col·legi es du a terme d'acord amb el que preveu la normativa, incloent-hi els propis estatuts del col·legi. Però això no estaria vinculat a la informació particular del col·legiat afectat, sinó del conjunt de col·legiats que tinguin deutes pendents, sense necessitat d'identificar-los de manera generalitzada.

En qualsevol cas, segons es desprèn de l'expedient tramès, la finalitat del reclamant no és controlar l'exercici de les funcions públiques del col·legi, sinó conèixer circumstàncies professionals del procurador en estar disconforme amb l'exercici de les seves funcions.

Conèixer aquesta circumstància, evidentment afecta principalment a l'esfera professional del procurador, però no es pot negar que també es veurà afectada l'esfera social i personal, en la mesura que conèixer que la baixa es va produir a conseqüència de la manca de pagament constitueix informació econòmica del procurador, la qual inevitablement es pot relacionar amb el seu estat financer personal.

Sobre aquesta base, es considera que ha de prevaldre la protecció de dades del procurador davant l'interès públic de la informació, atesa la irrellevància d'aquesta informació tant per a poder avaluar els serveis prestats com per garantir la resta de drets que li corresponen com a usuari d'l servei.

Pel que fa a al motiu de ser baixa en el col·legi basada en l'alta en un altre col·legi de procuradors, cal tenir en compte l'obligació de publicar determinada informació útil per a consumidors i usuaris, a través de la finestra única (art. 10 de la Llei 2/1974 i 40.bis de la Llei 7/2006).

Així, en la mesura que la normativa específica que regula els col·legis professionals determina que si s'ha donat d'alta en un altre col·legi aquesta informació haurà d'estar publicada, així com també la situació d'habilitació professional, en el sentit de si el professional està en exercici o no, a priori no sembla que hagi de ser rellevant pels drets i llibertats del procurador afectat que el reclamant pugui conèixer si el motiu va ser perquè s'ha donat d'alta en un altre col·legi. Aquesta informació podria ser accessible no només a través del registre de col·legiats del nou col·legi, sinó també a través del cens de procuradors del Consell General de Procuradors d'Espanya.

En definitiva, no sembla que en aquest supòsit concret, l'alta en un altre col·legi, hagi de prevaldre el dret a la protecció de dades del procurador afectat per la sol·licitud d'accés.

Conclusió

Des del punt de vista de la normativa de protecció de dades, es pot facilitar la informació relativa a les dates d'alta i baixa de col·legiació, però pel que fa al motiu de la baixa només es pot donar accés quan el motiu sigui haver-se donat d'alta en un altre col·legi professional.

Barcelona, 3 de març de 2022