

IAI 2/2022

Informe jurídico emitido a petición de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública en relación con la reclamación contra la denegación de un colegio profesional de la solicitud de acceso a información relativa a la colegiación de un procurador

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) pide a la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) que emita un informe sobre la reclamación presentada en relación con la denegación por un colegio profesional de la solicitud de acceso a información relativa a la colegiación de un procurador.

Analizada la solicitud, que se acompaña de una copia del expediente de la reclamación presentada, de acuerdo con el informe de la Asesoría Jurídica, se informa de lo siguiente:

Antecedentes

1. En fecha 7 de noviembre de 2021, se presenta ante un colegio profesional (en adelante, el colegio) una solicitud de acceso a información pública en la que el solicitante expone estar disconforme con la actuación de su procurador y solicita conocer su historial de colegiación.
2. En fecha 8 de noviembre de 2021, el colegio confirma al solicitante que el procurador consta colegiado, e informa de que puede verificarlo en la base de datos de su página web.

En la misma fecha, el solicitante dirige otra comunicación al colegio en la que confirma conocer esta información pero, en particular, quiere conocer "Cuando se colegio, cuando se dio de baja y por qué motivo alegó, y cuando volvió a colegiarse". El colegio deniega su petición en base al siguiente razonamiento:

"Le informamos que la información solicitada, es una información de terceros por lo que entendemos está sujeta a la legislación de protección de datos. Asimismo, no acredita ningún interés legítimo por 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 caso de que el sr. XXX no nos autorice a trasladarle la información solicitada, únicamente podríamos facilitarla si así nos lo requiere una autoridad competente".

Según lo que consta en el expediente enviado, en particular a partir de las manifestaciones del colegio, el solicitante indicó que consideraba que tenía un interés legítimo por el hecho de que tenía una relación contractual vinculante con el procurador y en base a unas consecuencias sufridas a raíz de acciones y omisiones presuntamente cometidas por aquél.

3. En fecha 12 de noviembre de 2021, el solicitante presenta ante la GAIP una reclamación a partir de la cual solicita conocer la fecha de alta y baja del procurador en el colegio, el motivo, y fecha en qué se volvió a colegiar.

El motivo de la reclamación es el siguiente: Procurador negligente que no responde a las reclamaciones sobre sus acciones u omisiones en mi perjuicio

En esa misma fecha, el colegio informa al solicitante que el procurador ha respondido a su solicitud, y no autoriza que se le faciliten los datos solicitados.

4. En fecha 17 de noviembre de 2021, la GAIP remite la reclamación al colegio y pide un informe donde exponga los antecedentes de hecho y los fundamentos de su posicionamiento en relación con la reclamación, así como el expediente completo y, si en su caso, que concrete las terceras personas afectadas por el acceso reclamado.

5. En fecha 1 de diciembre de 2021, el colegio remite a la GAIP un informe en el que comunica los antecedentes que se han expuesto, y fundamenta su decisión de denegar el acceso solicitado en que la normativa de transparencia únicamente es de aplicación en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas, y que la información solicitada no pertenece a esta función. Por otra parte, manifiesta que el procurador no ha autorizado comunicar esa información.

Asimismo, expone que el reclamante ha interpuesto sucesivas quejas en el colegio contra el procurador afectado por la solicitud de acceso, una de las cuales motivó la incoación de expediente disciplinario con resultado de amonestación, resolución que recurrió el reclamante. El recurso fue desestimado por la Junta de Gobierno del colegio.

6. En fecha 9 de diciembre de 2021, la GAIP solicita al colegio una copia del traslado que se hizo al procurador afectado, su oposición a la comunicación de la información a la persona reclamante y sus datos de contacto .

7. En fecha 10 de diciembre de 2021, el colegio remite a la GAIP la documentación solicitada, en la que se adjunta la solicitud del consentimiento al procurador en fecha 8 de noviembre de 2021, y su manifestación de disconformidad en fecha 11 de noviembre de 2021. Se adjuntan también los datos de contacto del procurador.

8. En fecha 29 de diciembre de 2021, la GAIP dirige un escrito al procurador donde le informa de la reclamación de acceso a la información pública interpuesta por el reclamante para que, en su caso, pueda presentar las alegaciones o documentos que considere oportunos para la defensa de sus derechos o intereses. No consta en el expediente enviado la respuesta del procurador.

9. En fecha 28 de enero de 2022, la GAIP solicita informe a esta Autoridad, de acuerdo con lo que prevé el artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Fundamentos Jurídicos

De conformidad con el artículo 1 de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la APDCAT es el organismo independiente que tiene por objeto garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos.

El artículo 42.8 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que regula la reclamación contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, establece que si la denegación se ha fundamentado en la protección de datos personales, la Comisión debe pedir informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, el cual debe ser emitido en el plazo de quince días.

Por ello, este informe se emite exclusivamente en lo que se refiere a la valoración de la incidencia que el acceso solicitado puede tener respecto de la información personal de las personas afectadas, entendida como cualquier información sobre una persona física identificada o identificable, directamente o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de esta persona (art. 4.1 del Reglamento 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en cuanto al tratamiento de datos personales ya la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, en adelante RGPD).

Por tanto, queda fuera del objeto de este informe cualquier otro límite o aspecto que no afecte a los datos personales que consten en la información solicitada.

El plazo transcurrido para la emisión de este informe puede comportar una ampliación del plazo para resolver la reclamación, si así lo acuerda la GAIP y se notifica a todas las partes antes de que concluya el plazo para resolver.

En consecuencia, el presente informe se emite en base a las mencionadas previsiones de la Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De acuerdo con el artículo 17.2 de la Ley 32/2010, este informe se publicará en la web de la Autoridad una vez notificado a las personas interesadas, previa anonimización de los datos personales.

II

La normativa de protección de datos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 2.1 y 4.1) del RGPD, se aplica a los tratamientos que se lleven a cabo sobre cualquier información "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 número, un número de identificación,

datos de localización, un identificador online o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona”.

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

De acuerdo con lo que prevé el artículo 5.1.a), cualquier tratamiento de datos personales debe ser lícito, leal y transparente en relación con el interesado y, en este sentido, el RGPD establece la necesidad de concurrir en alguna de las bases jurídicas del artículo 6.1, entre las que el apartado c) prevé el supuesto de que el tratamiento “es necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento”.

Tal y como se desprende del artículo 6.3 del RGPD y recoge expresamente el artículo 8 de Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD), el tratamiento de datos sólo podrá considerarse fundamentado en estas bases jurídicas del artículo 6.1. c) ye) del RGPD cuando así lo establezca una norma con rango de ley.

Por su parte, el artículo 86 del RGPD dispone que “las datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique al objeto de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de las datos personales en virtud del presente Reglamento”.

La regulación y garantía del acceso público a documentos oficiales en poder de las autoridades públicas u organismos públicos se regula en nuestro ordenamiento jurídico en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTC), la cual reconoce a las personas el derecho de acceso a la información pública, entendiéndose como tal “la información elaborada por la Administración y la que ésta tiene en su poder como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones, incluida la que le suministran los demás sujetos obligados de acuerdo con lo establecido por la presente ley” (artículo 2.b) y 18 LTC). En términos similares se pronuncia la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LT), en sus artículos 12 (derecho de acceso a la información pública) y 13 (información pública).

En el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta que se solicita el acceso a la fecha de alta y baja del colegio, por parte de un procurador, los motivos de la baja, y la fecha de la nueva colegiación.

De acuerdo con el artículo 3.1.b) de la LTC, esta ley es aplicable a los colegios profesionales y las corporaciones de derecho público en lo que afecta al ejercicio de sus funciones públicas. Y, según el artículo 39 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de las profesiones tituladas y de los colegios profesionales, “son funciones públicas de los colegios profesionales:

- a) Garantizar que el ejercicio profesional se adecue a la normativa, la deontología y las buenas prácticas, y que se respeten los derechos e intereses de las personas destinatarias de la actuación profesional (...).
- b) Velar por los derechos y cumplimiento de los deberes y obligaciones de los colegiados y para que no se produzcan actos de intrusismo, competencia desleal u otras actuaciones irregulares en relación con la profesión colegiada, adoptando, en su caso, las medidas y acciones establecidas por el ordenamiento jurídico.
- c) Ejercer la potestad disciplinaria sobre sus colegiados, en los términos establecidos por la ley y las normas propias de los colegios profesionales.
- d) (...)"

En la medida en que la persona reclamante solicita al colegio información relativa al estado de colegiación del procurador (fecha de alta y baja del colegio, los motivos de la baja, y la fecha de la nueva colegiación), estamos ante información que hace referencia al ejercicio de funciones públicas del colegio. Por tanto, respecto de esta información, el colegio se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LTC, de conformidad con el artículo 3.1.b) de esta Ley, y esta información debe ser considerada pública a efectos del artículo 2.b) de la LTC y, por tanto, sometida al derecho de acceso (artículo 18 de la LTC).

Sin embargo, cabe remarcar que este derecho de acceso no es absoluto y puede ser denegado o restringido por las causas expresamente establecidas en las leyes, como es el caso de los límites de los artículos 23 y 24 de la LTC en cuanto a los datos personales.

III

La persona reclamante solicita al colegio información relativa a la situación colegial de un procurador, en particular, la fecha de alta y baja del colegio, motivos de la baja, y la fecha de la nueva alta o colegiación.

Primeramente, analizaremos la posibilidad de conocer la información relativa a la fecha de alta y baja del colegio, incluida la posterior fecha de alta, en la medida en que la conclusión a la que se llegue puede condicionar el acceso del reclamante a los motivos de la baja.

El análisis sobre el acceso a esta información debe realizarse sobre la base del artículo 24 de la LTC, al descartar la aplicación del artículo 23 de la LTC, al no constituir datos especialmente protegidos en las cuales hace referencia. El artículo 24 de la LTC dispone lo siguiente:

"1. Se dará acceso a la información pública si se trata de información directamente relacionada con la organización, funcionamiento o actividad pública de la Administración que contenga datos personales meramente identificativos salvo que, excepcionalmente, en el caso concreto haya prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos.

2. Si se trata de otra información contenida en datos personales no incluidos en el artículo 23, podrá darse acceso a la información, previa ponderación razonada del interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas. Para llevar a cabo esta ponderación debe tenerse en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

- a) *El tiempo transcurrido.*
 - b) *La finalidad del acceso, especialmente si tiene una finalidad histórica, estadística o científica, y las garantías que se ofrezcan.*
 - c) *El hecho de que se trate de datos relativos a menores de edad.*
 - d) *El hecho de que pueda afectar a la seguridad de las personas.*
- [...].”

En base a lo previsto en este artículo, la posibilidad de conocer la fecha de alta y baja, y posterior alta, en el colegio debe pasar por una ponderación razonada entre el interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectada, tomando en consideración, entre otros, el tiempo transcurrido, la finalidad del acceso, las garantías que se ofrecen, si existen menores de edad afectados o el hecho de que el acceso pretendido pueda afectar a la seguridad de las personas.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 18.2 de la LTC prevé que el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se condiciona a que concurra un interés personal, así como no está sujeto a la motivación o la invocación de ninguna norma, pero conocer la motivación de la solicitud puede ser un elemento relevante a tener en cuenta a la hora de realizar la ponderación que exige el artículo 24.2 LTC.

El reclamante, al solicitar el acceso, hace referencia a determinadas circunstancias a partir de las cuales se muestra disconforme con la actuación profesional del procurador afectado por la solicitud de acceso. Del resto de información contenida en el expediente enviado también se desprende que su voluntad de conocer las fechas de alta y baja de colegiación, y nueva alta en el colegio, responde a la finalidad de comprobar si coincide con el período de contratación de sus servicios.

A tal efecto, procede tener en consideración que la Ley 2/1974, de 13 de febrero sobre los Colegios Profesionales, en su artículo 10, impone a las organizaciones colegiales la obligación de publicar determinada información útil para consumidores y usuarios, a través de la ventanilla única, en los términos siguientes:

“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, las siguientes datos: número y cogidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales de los que extiende en posesión, domicilio profesional y situación de habilitación profesional.*

(...)”

En el mismo sentido, la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales regula esta obligación en el artículo 40 bis, que establece:

“1. Los colegios profesionales deben facilitar mediante la ventanilla única los trámites y procedimientos relativos al libre acceso a las actividades de servicios ya su ejercicio para que los profesionales puedan realizar por vía electrónica ya distancia todos los trámites necesarios y conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado. Asimismo

se facilitará mediante ventanilla única la información útil para la mejor defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

2. En todo caso, los colegios profesionales deben garantizar el acceso mediante ventanilla única a la siguiente información:

*a) El acceso al registro de colegiados, que debe estar actualizado, en el que consten los siguientes datos: nombre y apellidos de los profesionales colegiados, número de colegiación, títulos oficiales, domicilio profesional.
(...)"*

Así, la normativa específica regulada por los colegios profesionales determina la información mínima de los profesionales colegiados que se considera útil para los consumidores y usuarios y que debe ser objeto de publicidad activa. Cabe destacar que entre la información que debe hacerse pública está la de la situación de habilitación profesional en el sentido de si el profesional está en ejercicio o no. Sin embargo, en esta información no se incluye la información relativa a la fecha de alta y baja.

Sin embargo, es evidente que esta información que los colegios profesionales deben hacer pública a través del registro, permite obtener información relativa a la fecha de incorporación y la fecha de la baja, aunque sea sólo aproximada.

La finalidad de la publicación del registro de colegiados es ofrecer información a la ciudadanía sobre las personas que se encuentran colegiadas en cada momento. Estas previsiones de publicidad activa permiten ofrecer esta información respecto de los profesionales colegiados en el momento de realizar la consulta en el registro, pero no respecto al histórico de las fechas de colegiación. En cualquier caso, una solicitud como la que se analiza estaría alineada con el objetivo perseguido por la ley de dar a conocer la colegiación de los profesionales, ofreciendo la posibilidad de conocer también a los profesionales que lo hayan estado en algún período del pasado.

Y, desde la perspectiva del reclamante, conocer en qué fecha el profesional se dio de alta en el colegio, la fecha de baja y la fecha de nueva colegiación, es información a partir de la cual puede verificar si el profesional ejercía la procura con sometimiento a todas las garantías y sometido a las obligaciones deontológicas de la profesión, de acuerdo con lo que prevé la normativa colegial.

Pero, además, también puede permitirle controlar la actuación del colegio profesional en cuanto a su obligación de velar para que la actuación de las personas colegiadas responda a lo que se deriva del ordenamiento vigente, especialmente garantizar la buena práctica y las obligaciones deontológicas de la profesión, y la protección de los intereses de las personas usuarias y consumidoras de los servicios profesionales (art. 36 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo).

Por otro lado, desde el punto de vista de la intrusión que ello conllevaría al profesional afectado, se considera que ésta sería mínima teniendo en cuenta el alcance limitado y la naturaleza de los datos relativos a las fechas de alta y baja de la situación de colegiado, y el hecho de que se trataría de información a la que ya se habría podido acceder en su momento, durante el período que estaba colegiado.

En definitiva, en la medida en que la información relativa a las fechas de alta y baja de colegiación, incluida la posterior alta del procurador, a priori no debe tener especial trascendencia en la privacidad del afectado por la sol solicitud, de acuerdo con lo expuesto, no parece que respete

de esta información deba prevalecer el derecho a la protección de datos del procurador a que se refiere la solicitud de derecho de acceso a esta información.

IV

El reclamante solicita también acceder a la información relativa al motivo por el que el procurador causó baja en el colegio.

De acuerdo con lo que prevé el artículo 1 del Código Deontológico de la Procura Catalana del Consejo de Colegios de Procuradores de los Tribunales de Cataluña (aprobado por la resolución JUS/1624/2012, de 25 de julio), *“El procurador debe respetar los principios éticos y deontológicos de la profesión establecidos en el Estatuto General de los Procuradores de España así como el aprobado por el Consejo de los Colegios de Procuradores de Tribunales de Cataluña y lo que disponga el colegio al que está incorporado.”*

El artículo 20 del Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España contempla lo siguiente:

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

a) Miedo 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 levante consigo la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión.

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

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

[...].”

Cabe decir que el Tribunal Supremo declaró nulo la causa de baja que prevé la letra c) *“[...] en cuanto sean de aplicación directa a los Colegios Pertenecientes al ámbito autonómico [...]”*

(Sentencia del TS de 28 de septiembre de 2005).

Por otra parte, los estatutos del colegio prevén lo siguiente:

“1. Son deberes de todos los colegiados:

[...] b) Satisfacer, dentro de los plazos señalados, las cuotas ordinarias y las extraordinarias acordadas por el Colegio, así como las sanciones económicas impuestas por el Colegio.

La falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias y el resto de cargas colegiales comportará la baja en el Colegio profesional. Sin embargo, los colegiados podrán restablecer sus derechos pagando la cantidad endeudada más sus intereses al tipo legal y, en su caso, el importe de la sanción que se le imponga. [...]

El incumplimiento reiterado del pago de las sanciones económicas impuestas por el Colegio comportará también la baja en el colegio profesional. [...]

Antes, pero de continuar con el análisis, cabe decir que se descarta el fallecimiento como motivo de la baja, dado que de acuerdo con lo expuesto en los antecedentes, con posterioridad a la baja el procurador volvió a darse de alta en el colegio y también porque ha participado en el procedimiento de reclamación de acceso a la información pública que ahora nos ocupa.

En cuanto al resto de circunstancias que pueden ser causa de baja colegial que prevé el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España (art. 20) y los estatutos del colegio, algunas de ellas conllevan la revelación de categorías especiales de datos a las que hace referencia el artículo 23 de la LTC, tales como, las relativas a la comisión de infracciones penales o administrativas que no comporten la amonestación pública al infractor, y sobre las cuales éste artículo prevé la necesidad de denegar la solicitud salvo que el afectado consienta expresamente por medio de un escrito que debe acompañar a la solicitud su comunicación.

En particular, los supuestos de la letra d) del artículo 20 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España (*“sentencia firme que quito consigo la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión”*), o bien el de la letra e) (*“sanción firme de expulsión del Colegio, acordada en expediente disciplinario”*) incluyen información relativa a la comisión de infracciones penales o administrativas respecto de la cual el artículo 23 de la LTC establece la denegación al acceso salvo en el caso de la amonestación pública al infractor, o bien se disponga del consentimiento expreso del afectado.

La Administración Pública está dotada por el ordenamiento jurídico de potestades administrativas entre las que se encuentra la potestad sancionadora o *ius puniendi*, es decir, la competencia de imponer determinadas sanciones cuando se ha producido una infracción administrativa (art. 25.1 de la Constitución Española).

Hay que hacer referencia a la sentencia del Tribunal Constitucional 66/1984, de 6 junio (y, antes, la STC 2/1981, o la 81/1983), que distingue entre dos categorías de sanciones administrativas: las que protegen el orden general y las que persiguen la autoprotección del aparato administrativo y que son fruto de una especial relación de sujeción, entre las que incluye las de carácter disciplinario.

Aunque la distinción en algún punto imprecisa, el Tribunal Constitucional ha ido precisando criterios materiales que facilitan esta diferenciación. Así, consideró que las relaciones de sujeción especial son situaciones a partir de las cuales el ciudadano se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre éste, al margen de su condición común de ciudadano, y adquirir un estatus específico de individuo sujeto a un poder público que no es común a todos los ciudadanos, así como que esta relación debe insertarse en la organización de servicios públicos (SSTC 2/1987, 42/1985, 50/2003 y 81/2009).

La potestad sancionadora que protege el orden general puede afectar a diversas esferas de la vida (como el orden público, tráfico, urbanismo, etc.), y todos los ciudadanos pueden ser sujetos activos. De acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional mencionada, estas sanciones son *“[...] 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 [...]”*.

En lo que se refiere a las sanciones administrativas fruto de una relación especial, como sería el caso de las disciplinarias, la Administración únicamente parece perseguir su propia protección como organización o institución, respecto de quien se relaciona directamente con ésta. De acuerdo con la STC 66/1984, estas sanciones son *“[...] 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 caso de los expedientes disciplinarios en materia de personal de las administraciones públicas, debe tenerse en consideración que los expedientes disciplinarios respecto de sus trabajadores tramitados por las administraciones públicas forman parte de su potestad sancionadora, en este caso respecto de sus trabajadores propios, por la comisión de infracciones administrativas disciplinarias.

Tal y como se desprende del artículo 94 del Estatuto básico del empleado público (EBEP), aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y cómo ha reconocido la jurisprudencia (entre otras STS de 3 de julio de 2012, FJ 6) los procedimientos disciplinarios deben ajustarse, con alguna matización, a los principios generales del derecho administrativo sancionador.

Específicamente en relación con el ámbito que nos ocupa, conviene destacar el auto 141/2004 y la sentencia 188/2005 del Tribunal Constitucional en las que se considera que existe una relación de sujeción especial cuando se ejercen potestades públicas para el ordenación y control de ejercicio de actividades profesionales, para velar por que la actividad profesional se adecue a los intereses de los ciudadanos, como la relación de un arquitecto con su colegio profesional (sentencia 219/1989) o bien la de un abogado con su colegio (auto 141/2004).

Los colegios profesionales son corporaciones de derecho público (art. 35 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales) que en el ejercicio de sus funciones públicas se rigen por su normativa específica y, supletoriamente, por la normativa de procedimiento administrativo (art. 2.4 de la ley 39/2015, de 1 de octubre de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas).

Y no ofrece ninguna duda de que precisamente la potestad disciplinaria de los colegios constituye una función que ha sido expresamente calificada como función pública por la legislación vigente.

Así se desprende, sin lugar a dudas del artículo 39.c), 15.3 y 48 de la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

Asimismo, debe hacerse referencia a la STC 61/1990 (y, posteriormente, la STC 50/2003) en la que se examina el caso de la imposición de una sanción de pérdida o revocación de licencia a un detective privado, y en la cual el tribunal sostiene lo siguiente:

“Hay que admitir, pues, en el caso, la naturaleza sancionatoria de la medida, sino que la distinción entre relaciones de sujeción general y especial, ya en sí misma imprecisa, pueda desvirtuar aquella naturaleza del acto administrativo y sino que, por lo demás, y esto es más importante, pueda dejar de considerarse al respecto la posibilidad de que dicho acto incide 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 hecho, el Tribunal Constitucional ha manifestado en relación con el principio de legalidad penal previsto en el artículo 25.1 de la Constitución Española, que si bien las relaciones de sujeción especial permiten una cierta modulación (no exclusión) de las exigencias formales y materiales de este principio en materia sancionadora, esto no puede llevar a excluir la aplicabilidad de este principio al ámbito del régimen disciplinario en las relaciones de sujeción especial, ni del resto de principios y derechos constitucionales relacionados con el ejercicio de la potestad sancionadora como el derecho a la defensa y la asistencia letrada, el derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes y derecho a la presunción de inocencia (STC 61/1990; 66/2007; 162/2008/ 81/2009 o bien la 104/2009).

En este sentido, el artículo 69 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España prevé que las sanciones únicamente se podrán imponer previa incoación de un expediente disciplinario, que debe sustanciarse conforme a las disposiciones de lo previsto el Real decreto 33/1986, de 10 de enero, relativo al Reglamento del Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado, y legislación concordante, sin perjuicio de las especialidades contenidas en el propio estatuto. Y, el artículo 26 del Real Decreto 33/1986, dispone que la tramitación, comunicaciones y notificación deben ajustarse a la ley del procedimiento administrativo.

En términos similares se pronuncia los estatutos del colegio, que prevé que la imposición de sanciones debe realizarse en el marco de un expediente previamente incoado, que garantice los principios de presunción de inocencia, audiencia a la persona afectada, la motivación de la resolución final y separación de los órganos instructor y decisorio.

Parece claro, pues, que nos encontramos ante el ejercicio de una potestad administrativa en ejercicio de una función pública de los colegios profesionales, que debe sujetarse a los principios del *ius puniendi* de la administración, ya la que es necesario aplicar las mismas garantías por las personas afectadas. Siendo así, no parecería justificado privar a las personas sancionadas en virtud de un régimen disciplinario que forma parte de una función pública de las previsiones del artículo 23 LTC.

Pero además, si se analiza de los del punto de vista de la incidencia que la divulgación de este tipo de información puede tener para la vida privada de las personas afectadas, tampoco parece haber motivos para hacer una distinción que lleve a la exclusión de las sanciones disciplinarias de lo que establece el artículo 23 LTC.

Hay que tener en cuenta las categorías de datos que se incluyeron en el artículo 15.1 LT y en el artículo 23 LTC, traía causa de los datos que se preveían como especialmente protegidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 3 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), el cual incluía dentro de la categoría de datos especialmente protegidos los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas (7.5), que otorgaba una protección especial a las infracciones administrativas. Y lo cierto es que los motivos que llevaban a otorgar a las sanciones administrativas especial protección resultan plenamente aplicables a las infracciones disciplinarias.

Es obvio que la divulgación de infracciones administrativas puede revelar información sobre la conducta de una persona, o mejor, sobre aspectos de su conducta que han dado lugar a una reprobación. En determinados casos, es el ordenamiento jurídico el que prevé la divulgación de las sanciones impuestas (caso de las sanciones consistentes en amonestación pública u otros casos en los que se prevé la publicación de la sanción). Pero fuera de estos casos, debe tenerse en cuenta que la

divulgación de este tipo de información puede comportar una injerencia significativa en el derecho a la protección de datos en lo que se refiere a su imagen pública y, especialmente, por los riesgos de discriminación o de estigmatización que puede tener en diferentes ámbitos (social, profesional, laboral, o incluso familiar). Todas estas consideraciones son plenamente aplicables a las sanciones disciplinarias, incluso, dada su naturaleza, con mayor motivo que otras sanciones administrativas cuya divulgación puede tener una menor injerencia.

Por tanto, no resultaría justificado excluir del ámbito de protección del artículo 23 LTC las infracciones y sanciones disciplinarias.

Y no es obstáculo para llegar a esta conclusión la diferente redacción con el artículo 21.1.b) de la LTC, que prevé que puede ser denegado o restringido el acceso a la información pública si conocerla puede llegar a perjudicar la investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias, a diferencia del artículo 23 de la LTC que sólo hace referencia a la denegación del acceso cuando contenga información relativa a infracciones administrativas, entre otras categorías de datos.

Conviene tener en cuenta que ambos preceptos dan la posibilidad de limitar el acceso a la información pública, pero sobre la base de dos perspectivas distintas. Así, mientras el artículo 21.1.b) de la LTC pretende limitar el acceso con el fin de no perjudicar una investigación de una eventual infracción o la ejecución de una sanción, para garantizar el propio procedimiento, el artículo 23 de la LTC limita el acceso sobre la base del derecho a la protección de datos de la persona afectada.

Más allá de ello, aunque es evidente la falta de precisión de este aspecto del artículo 23, la explicación radica no en que se haya querido distinguir del artículo 21.1.b), sino en el hecho de que la redacción del artículo 23 obedecía precisamente a la reproducción del artículo 7.5 de la LOPD, respecto del cual esta Autoridad ha venido considerando de forma sistemática que incluye también las infracciones disciplinarias (informes CNS 45/2015, CNS 14/2018, IAI 47/2017, IAI 30/2021 o IAI 69/2021, entre otros).

Y no sólo esta Autoridad, sino que también los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública han venido interpretándolo en este sentido. Sirvan como ejemplo las resoluciones de la GAIP dictadas en los procedimientos de reclamación 16/2016, 249/2018, 755/2020, 47/2021, 331/2021 o 613/2021, entre otros, que lo habían venido interpretando en el mismo sentido que esta Autoridad o las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 0731-2020, 0078-2021, 0942-2020 o R.0498-2020, entre otros.

Por otra parte, actualmente las previsiones referentes al tratamiento de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas se encuentran en el artículo 27 de la LOPDGDD, al haber sido derogada la LOPD de acuerdo con los términos que dispone la disposición derogatoria única de el LOPD DDD.

El artículo 27.1 del LOPD DDD dispone, en relación con el artículo 86 del RGPD (tratamiento y acceso del público a documentos oficiales), que el tratamiento de los datos relativos a las infracciones y sanciones administrativas requiere que el responsable sea el órgano competente para la instrucción del procedimiento sancionador, para la declaración de las infracciones o la imposición de sanciones, y que el tratamiento se limite a los datos estrictamente necesarios para la finalidad perseguida por éste.

Es evidente que el ciudadano que ejerce el derecho de acceso a la información pública no es responsable competente en el sentido del artículo 27.1 de la LOPDDDD. En estos casos, el apartado segundo de este artículo dispone que el tratamiento debe contar con el consentimiento del afectado o estar autorizado por una norma con rango de ley, la cual debe regular las garantías adicionales por los derechos y libertades de los afectados. Es decir, este apartado contempla dos supuestos que habilitan el tratamiento:

- a) El consentimiento del afectado, o bien
- b) Que el tratamiento esté autorizado por una norma con rango de ley, que además regule las garantías adicionales por los derechos y libertades de los afectados.

En conclusión, con independencia de que el artículo 23 de la LTC no contenga referencia expresa a las infracciones y sanciones disciplinarias, a partir de la normativa de protección de datos no se puede considerar que estén excluidas de la referencia a las infracciones y sanciones administrativas incluida en este artículo.

Por tanto, en caso de que la causa de la baja en el colegio corresponda al supuesto al que hace referencia la letra e) del artículo 20 del Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España (*"Por sanción firme de expulsión del Colegio, acordada en expediente disciplinario"*), o la letra d) (*"Por sentencia firme que quito consigo la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión"*), sólo se podrá acceder a esta información si se trata de una amonestación pública al infractor, se dispone del consentimiento expreso de la persona afectada o ella misma ha hecho manifiestamente pública esta información.

Es necesario recalcar que, de acuerdo con lo que consta en el expediente enviado, el procurador afectado no ha consentido la comunicación de sus datos a la persona reclamante, ni consta que él mismo haya hecho manifiestamente pública esta información.

Por otra parte, la normativa colegial no contempla la amonestación -sea pública o no- como causa de baja en el colegio. Por tanto, debe descartarse la posibilidad de que entre la información a la que se solicita el acceso exista información relativa a amonestaciones públicas.

En definitiva, de acuerdo con lo expuesto, en caso de que nos ocupa se debe denegar el acceso al motivo de la baja si éste responde a una sanción penal o administrativa, incluyendo las sanciones disciplinarias.

V

En cuanto al resto de motivos de baja colegial que no comporten la revelación de categorías especiales de datos en los términos del artículo 23, como sería el caso de la baja voluntaria, el alta en otro colegio o la no satisfacción de las cuotas ordinarias y las extraordinarias acordadas por el colegio, se ha de recurrir a la ponderación razonada entre el interés público en la divulgación y los derechos de las personas afectadas, de acuerdo con las previsiones del artículo 24.2 de la LTC.

Cabe recordar que el reclamante, al solicitar el acceso, hace referencia a determinadas circunstancias a partir de las cuales se desprende su disconformidad con la actuación profesional del procurador afectado por la solicitud de acceso así como, a partir de el resto de información contenida en el expediente enviado, su voluntad de conocer las fechas de alta y baja de colegiación, y nueva alta en el

colegio, a efectos de comprobar la coincidencia con el período en que contrató sus servicios.

La normativa de transparencia tiene como finalidad *“establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración pública y los demás sujetos obligados, fundamentado en el conocimiento de la actividad pública, la incentivación de la participación ciudadana, la mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa y la garantía de la rendición de cuentas y de la responsabilidad en la gestión pública”* (artículo 1.2 LTC), o en otros términos, establecer la posibilidad de ofrecer herramientas a la ciudadanía para el control de la actuación de los poderes públicos.

En base a esta finalidad, no parece que revelar el hecho de que un colegiado se dio de baja debido al cese voluntario en el ejercicio de la profesión, pueda contribuir a controlar el ejercicio de las funciones públicas del colegio -finalidad de la normativa de transparencia. Y conocer esta información puede tener una afectación importante en la privacidad del profesional colegiado que ha sido baja (especialmente si por exclusión puede acabar confirmando que la baja ha sido por sanción). Esta afectación a la privacidad no se justifica por un interés de la persona reclamante ante la disconformidad con la actuación profesional del colegiado, como es el caso que nos ocupa, dado que existen otros mecanismos para actuar contra su actuación.

Por otra parte, en lo que concierne al supuesto de la baja en el colegio por la falta de pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias, y resto de cargas colegiados, conocer información sobre los derechos económicos no recaudados por el colegio, no sólo los del profesional afectado sino de todo el resto de profesionales en su conjunto, sí permitiría al reclamante controlar que el ejercicio de las funciones públicas del colegio se lleva a cabo de acuerdo con lo que prevé la normativa, incluyendo los propios estatutos del colegio. Pero esto no estaría vinculado a la información particular del colegiado afectado, sino del conjunto de colegiados que tengan deudas pendientes, sin necesidad de identificarlos de forma generalizada.

En cualquier caso, según se desprende del expediente enviado, la finalidad del reclamante no es controlar el ejercicio de las funciones públicas del colegio, sino conocer circunstancias profesionales del procurador al estar disconforme con el ejercicio de sus funciones.

Conocer esta circunstancia, evidentemente afecta principalmente a la esfera profesional del procurador, pero no se puede negar que también se verá afectada la esfera social y personal, en la medida en que conocer que la baja se produjo a consecuencia de la falta de pago constituye información económica del procurador, que inevitablemente puede relacionarse con su estado financiero personal.

Sobre esta base, se considera que debe prevalecer la protección de datos del procurador frente al interés público de la información, dada la irrelevancia de esta información tanto para poder evaluar los servicios prestados como para garantizar el resto de derechos que le corresponden como usuario lun servicio.

En cuanto al motivo de ser baja en el colegio basada en el alta en otro colegio de procuradores, es necesario tener en cuenta la obligación de publicar determinada información útil para consumidores y usuarios, a través de la ventanilla única (art. 10 de la Ley 2/1974 y 40.bis de la Ley 7/2006).

Así, en la medida en que la normativa específica que regula los colegios profesionales determina que si se ha dado de alta en otro colegio esta información deberá estar publicada, así como también la situación de habilitación profesional, en el sentido de si el profesional está en ejercicio o no, a priori no parece que deba ser relevante por los derechos y libertades del procurador afectado a que el reclamante pueda conocer si el motivo fue porque se ha dado de alta en otro colegio. Esta información podría ser accesible no sólo a través del registro de colegiados del nuevo colegio, sino a través del censo de procuradores del Consejo General de Procuradores de España.

En definitiva, no parece que en este supuesto concreto, el alta en otro colegio, deba prevalecer el derecho a la protección de datos del procurador afectado por la solicitud de acceso.

Conclusión

Desde el punto de vista de la normativa de protección de datos, puede facilitarse la información relativa a las fechas de alta y baja de colegiación, pero en lo que concierne al motivo de la baja sólo se puede dar acceso cuando el motivo sea haberse dado de alta en otro colegio profesional.

Barcelona, 3 de marzo de 2022