

Resolució 32/2022, de 20 de gener

Número d'expedient de la Reclamació: 945/2021

Administració reclamada: Col·legi de l'Advocacia de Barcelona

Informació reclamada: Dades d'alta i baixa del Col·legi de dos antics membres.

Sentit de la resolució: Estimació parcial

Resum: El límit invocat per l'ICAB per denegar l'accés a la informació sol·licitada és la protecció de dades personals, fet que ha portat a la GAIP a demanar l'informe de l'APDCAT previst per l'article 42.8 LTAIPBG. L'antecedent 7 es fa ressò de les conclusions i de bona part de la fonamentació jurídica de l'informe de l'autoritat de protecció de dades, segons el qual, després de ponderar els interessos en joc, en aplicació d'allò previst per l'article 24.2 LTAIPBG, és procedent donar accés a la informació relativa a les dades d'alta i baixa del Col·legi, però no als motius, conclusió que assumeix aquesta Resolució.

Paraules clau: Col·legis professionals. Membres. Dades personals. Altes i baixes. Motius de les baixes. Reclamació contra desestimació. Protecció dades personals. Finalitat de l'accés.

Ponent: Josep Mir Bagó

Antecedents

1. El 22 d'octubre de 2021 la GAIP rep una resolució de l'Autoritat catalana de protecció de dades personals (APDCAT), que deriva a la Comissió una reclamació que havia començat com un procediment d'empara davant l'APDCAT, que plantejava pretensions que excedien la protecció de dades personals. L'objecte del procediment són sengles peticions de la persona reclamant al Col·legi de l'Advocacia de Barcelona (ICAB), formulades mitjançant correus electrònics, que demanen les dades d'alta i de baixa a l'ICAB, i el motiu de la baixa, de dos antics membres seus, i l'ICAB contesta que aquesta informació està protegida per la normativa de protecció de dades personals, de manera que només podria ser facilitada a la persona reclamant per mandat judicial.
2. El 29 d'octubre de 2021 la GAIP admet provisionalment la Reclamació, informa a la persona reclamant sobre els aspectes més rellevants de la seva tramitació i de la posició jurídica que ostenta com a persona interessada, de conformitat amb la legislació de procediment administratiu i la de transparència i accés a la informació pública. Li demana especialment que informi a la GAIP immediatament de les comunicacions que rebí de l'Administració reclamada relatives a la informació pública sol·licitada. També li requereix que ompli el formulari de reclamació.
3. El 7 de novembre de 2021 la GAIP rep el formulari de reclamació. La persona reclamant no sol·licita el procediment de mediació previst a l'article 42 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre,



de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG) i regulat pels articles 36 a 41 del Reglament de la GAIP, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol (RGAIP).

4. El 8 de novembre de 2021 la GAIP comunica la Reclamació a l'ICAB i li requereix que, dins del termini de quinze dies establert per l'article 33.4 RGAIP, li trameti un informe sobre ella, així com també còpia de l'expedient de la sol·licitud d'informació de la que deriva i, en general, dels antecedents que puguin ser rellevants per resoldre la Reclamació.
5. El 29 de novembre de 2021 la GAIP rep l'informe de l'ICAB, que justifica la denegació de la informació sol·licitada en l'article 19.3 de la Llei orgànica 3/2018, de protecció de dades personals (LOPD). Assenyala que si bé la legislació de col·legis professionals estableix la publicitat de dades professionals dels afiliats, aquestes previsions no s'apliquen als que han causat baixa, i així ho interpreten dictàmens de l'autoritat de protecció de dades personals invocats per l'informe.
6. El 30 de novembre de 2021, vist que la denegació de la informació sol·licitada ha estat fonamentada en la legislació de protecció de dades personals, la GAIP sol·licita l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) previst per l'article 42.8 LTAIPBG, i informa les parts de l'ampliació del procediment que comporta aquest fet.
7. El 13 de gener de 2022 la GAIP rep l'informe de l'APDCAT, que conclou: "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 caldria denegar l'accés a la informació sobre els motius de la baixa de col·legiació dels advocats a què fa referència la reclamació". Aquesta conclusió es fonamenta en les consideracions següents: En primer lloc, argumenta que no es pot divulgar la informació relativa als motius de la baixa si aquests motius comporten l'accés a dades personals especialment protegides. Tot seguit, fa la següent valoració: "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, així com pel que fa a la data d'alta i la data de baixa en el col·legi, s'ha de tenir en consideració les previsions de l'article 24.2 de l'LTC, el qual disposa el següent: (...) D'acord amb aquest article, la possibilitat de conèixer la informació que contingui dades personals que no tinguin la consideració de categories especials de dades ha de passar per una ponderació raonada prèvia entre l'interès públic en la divulgació i el dret de les persones afectades. En aquesta ponderació cal tenir en compte totes les circumstàncies que afectin cada cas concret amb l'objectiu de determinar si ha de prevaler el dret d'accés de la persona reclamant o el dret a la protecció de dades de les persones afectades, prenent com a base els diferents elements que enumera el citat article. Un dels elements que, d'acord amb l'article 24.2 de l'LTC, cal tenir en consideració en la ponderació és la finalitat de l'accés. En aquest sentit, si bé l'article 18.2 de l'LTC disposa que l'exercici del dret d'accés no és condicionat a la concurrència d'un interès personal, i no resta subjecte a motivació ni requereix la invocació de cap norma, conèixer la motivació per la



qual la persona reclamant desitja obtenir la informació pot ser un element rellevant a tenir en compte. En el cas particular, a partir de la informació que recull l'expedient tramès, el reclamant no manifesta altra finalitat més enllà de conèixer si els advocats sobre els que consulta estan en el registre col·legial. Per altra banda, des del punt de vista de la normativa de transparència, convé tenir en compte que la finalitat que persegueix és “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. Des del punt de vista d'aquesta finalitat genèrica no sembla que revelar el motiu pel qual un col·legiat ha causat baixa d'un col·legi pugui contribuir a controlar l'exercici de les funcions públiques d'aquell col·legi. A més, escau tenir en consideració que la Llei 2/1974, de 13 de febrer sobre els Col·legis Professionals, en el seu article 10 imposa a les organitzacions col·legials l'obligació de publicar determinada informació útil per a consumidors i usuaris, a través de la finestra 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: (...) Per tant, 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 causa de la baixa col·legial, ni les dates d'alta i de baixa. El fet que es faci públic el motiu de la baixa col·legial té una afectació important en la privacitat del professional col·legiat que ha causat baixa. Aquest afectació a la privacitat no es justifica per un interès superior de la persona reclamant que no fonamenta aquest accés en una finalitat concreta, més enllà de saber si l'advocat està col·legiat o no en aquell moment (informació ja li ha estat facilitada pel col·legi). Per tant, en aquest cas en la ponderació ha de prevaldre el dret a la protecció de dades dels professionals a què fa referència la reclamació per sobre del dret d'accés a la informació. Pel que fa a les dates d'alta i de baixa de la col·legiació, en la mesura que és informació que no té una especial transcendència en la privacitat dels col·legiats i el fet que la col·legiació comporta una publicitat de la situació d'exercici i de determinades dades professionals, que determina unes



expectatives limitades de privacitat respecte d'aquestes dades, no sembla que respecte d'aquesta informació hagi de prevaler el dret a la protecció de dades dels advocats a què fa referència la consulta sobre el dret d'accés a aquesta informació. En aquest sentit, cal tenir en compte que, com hem vist, la normativa reguladora dels col·legis professionals ja els obliga a fer públic a través del seu web el registre de col·legiats. Això pot permetre obtenir informació sobre la data d'incorporació i la data de baixa (si més no la data aproximada). La finalitat de la publicació del registre de col·legiats persegueix oferir informació a la ciutadania sobre les persones que es troben col·legiades en cada moment. La publicitat activa permet oferir aquesta informació respecte els professionals col·legiats en el moment de fer la consulta, però no respecte 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 per 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. Per altra banda, des del punt de vista de la intrusió que això suposaria pels professionals afectats, aquesta seria mínima tenint en compte l'abast limitat i la naturalesa de les dades sol·licitades, el reduït nombre de persones de les quals se'n demana les dates de col·legiació i baixa, i el fet que es tractaria d'informació a la qual ja s'hauria pogut accedir en el seu moment, durant el període en que estaven col·legiats”.

8. El 13 de gener de 2022 la GAIP trasllada l'informe de l'APDCAT a les parts.

Fonaments jurídics

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

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

L'article 2.c LTAIPBG defineix el dret d'accés a la informació pública com “el dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei”. Per la seva banda, l'apartat b del mateix precepte defineix la informació pública com “la informació elaborada per l'Administració i la que aquesta té en el seu poder com a



conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei”.

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

Així mateix, els apartats 2 i 3 de l'article 20 LTAIPBG estableixen els següents requisits i criteris per a l'aplicació dels límits legals al dret d'accés a la informació pública: “2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas concret, s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici d'aquest dret i no es poden ampliar per analogia. 3. Per a aplicar límits al dret d'accés a la informació pública, l'Administració no disposa de potestat discrecional i ha d'indicar en cada cas els motius que ho justifiquen. En la motivació cal explicitar el límit que s'aplica i raonar degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

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

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

La informació sol·licitada (dates d'alta i baixa i motius de la baixa de dos antics membres de l'ICAB) és sens dubte informació pública, que amb tota probabilitat deu estar en poder del Col·legi. Per tant, en aplicació de l'article 2.b LTAIPBG, s'ha de qualificar d'informació pública i, en conseqüència, d'acord amb els articles 18.1 i 20.1 de la mateixa llei, qualsevol persona té dret a accedir-hi, llevat que concorrin límits legals al dret d'accés a la informació pública que en puguin determinar la denegació.

El límit invocat per l'ICAB per denegar l'accés a la informació sol·licitada és la protecció de dades personals, fet que ha portat a la GAIP a demanar l'informe de l'APDCAT previst per l'article 42.8 LTAIPBG. L'antecedent 7 es fa ressò de les conclusions i de bona part de la fonamentació jurídica de



l'informe de l'autoritat de protecció de dades, segons el qual, després de ponderar els interessos en joc, en aplicació d'allò previst per l'article 24.2 LTAIPBG, és procedent donar accés a la informació relativa a les dates d'alta i baixa del Col·legi, però no als motius, conclusió que assumeix aquesta Resolució.

3. Seguiment de l'execució

L'article 43.5 LTAIPBG estableix que "l'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions fetes per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió". Sobre la base d'aquestes comunicacions i de les efectuades per les persones interessades, la GAIP ha de fer seguiment del compliment de les seves resolucions, d'acord amb el que preveuen els articles 48 i 49 RGAIP i l'apartat 30 del seu Manual de reclamació, i pot adoptar les mesures que s'hi preveuen en cas d'incompliment.

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

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

4. Publicitat de les resolucions de la GAIP

L'article 44 LTAIPBG preveu que les resolucions de la GAIP s'han de publicar en el portal de la Comissió previst a l'article 25 RGAIP, amb la dissociació prèvia de les dades personals.

Resolució

Sobre la base dels antecedents i fonaments jurídics exposats, el Ple de la GAIP, en la sessió de 20 de gener de 2022, resol per unanimitat:

1. Estimar parcialment la Reclamació 945/2021 i declarar el dret de la persona reclamant a la informació relativa a les dades d'alta i baixa de l'ICAB de les dues persones indicades a la sol·licitud.



2. Desestimar parcialment la Reclamació 945/2021, en relació amb la part de la sol·licitud que demana els motius de la baixa de l'ICAB de les dues persones indicades a la sol·licitud.
3. Requerir a l'ICAB que lliuri a la persona reclamant la informació indicada a l'apartat 1 dins del termini màxim de deu dies.
4. Requerir a l'ICAB a informar la GAIP, dins del termini de quinze dies, de l'òrgan o la persona responsable del compliment d'aquesta Resolució, així com de les actuacions dutes a terme per complir-la.
5. Convidar a la persona reclamant que informi a la GAIP de qualsevol incidència que es produeixi amb motiu del compliment d'aquesta Resolució.
6. Declarar finalitzat el procediment relatiu a la Reclamació 945/2021 i disposar la publicació d'aquesta resolució al web de la GAIP.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta

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

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

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

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

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

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